

**Universidade Federal do Paraná**  
**Setor de Ciências Jurídicas**

**VEREDAS NO GRANDE SERTÃO: A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA  
E A FORMAÇÃO DAS COALIZAÇÕES IBAS (ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL)  
E G-20**

**JONATAS LUIS PABIS**

**Curitiba**  
**2009**

**Universidade Federal do Paraná**  
**Setor de Ciências Jurídicas**

**VEREDAS NO GRANDE SERTÃO: A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA  
E A FORMAÇÃO DAS COALIZAÇÕES IBAS (ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL)  
E G-20**

Monografia apresentada pelo aluno Jonatas Luis Pabis  
sob orientação da professora Tatyana Scheila Friedrich  
como requisito parcial à conclusão do curso de Direito da  
Universidade Federal do Paraná em 2009.

Orientadora: Professora Doutora Tatyana Scheila  
Friedrich

**JONATAS LUIS PABIS**

**Curitiba**  
**2009**

## **TERMO DE APROVAÇÃO**

JONATAS LUIS PABIS

### **VEREDAS NO GRANDE SERTÃO: A INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA E A FORMAÇÃO DAS COALIZAÇÕES IBAS (ÍNDIA, BRASIL E ÁFRICA DO SUL) E G-20**

Monografia aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientadora: Professora Doutora Tatyana Scheila Friedrich  
Departamento de Direito Privado – UFPR

Professora Doutora Vera Cecília Abagge de Paula  
Departamento de Direito Público – UFPR

Professor Feliciano de Sá Guimarães  
Doutorando em Ciência Política - USP

Curitiba, 22 de setembro de 2009.

## DEDICATÓRIA

*Aos dois M's de minha vida, por tudo!*

## AGRADECIMENTOS

*À tão criticada Universidade Federal do Paraná por me levar intelectual e fisicamente a lugares jamais antes imaginados*

*Às professoras Tatyana S. Friedrich e Vera C. A. de Paula pelos primeiros passos no mundo do Direito Internacional*

*Ao professor Feliciano Guimarães, orientador nesta aventura*

*Novamente, aos dois M's da minha vida*

*A todos aqueles que me fizeram companhia nas inúmeras tardes regadas a histórias e café em Curitiba ou onde quer que houvesse um congresso de Direito Internacional*

*E por fim, às maiores universidades que conheço: os livros e a vida.*

*A todos apenas digo que “se hoje posso ver mais longe é porque me ergui sobre ombros de gigantes”.*

*(Isaac Newton)*

*"Andei. Por caminhos difíceis, eu sei. Mas olhando o chão sob meus pés, vejo a vida correr. E assim, a cada passo que eu der, tentarei fazer o melhor que puder. Aprendi. Não tanto quanto quis, mas vi que, conhecendo o universo ao meu redor, aprendo a me conhecer melhor, e assim escutarei o tempo, que ensinará a tomar a decisão certa em cada momento. E partirei em busca de muitos ideais. Mas sei que hoje se encontram meu passado, futuro e presente. Hoje sinto em mim a emoção da despedida. Hoje é um ponto de chegada e, ao mesmo tempo, ponto de partida".*

*(Fernando Sabino)*

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

|          |  |
|----------|--|
| ACP      | - Países da África, Caribe e Pacífico                                  |
| AGNU     | - Assembléia Geral das Nações Unidas                                   |
| ALCA     | - Área de Livre Comércio das Américas                                  |
| ANC      | - African National Congress  |
| ASEAN    | - Associação das Nações do Sudeste Asiático                            |
| CEPAL    | - Comissão Econômica para América Latina                               |
| CAN      | - Comunidade Andina de Nações  |
| CSNU     | - Conselho de Segurança das Nações Unidas                              |
| DIBAS    | - Divisão do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul             |
| FHC      | - Fernando Henrique Cardoso  |
| GT       | - Grupo de Trabalho  |
| IBAS     | - Grupo de Diálogo entre Índia, Brasil e África do Sul                 |
| IIRSA    | - Iniciativa pela Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana |
| MERCOSUL | - Mercado Comum do Sul   |
| MRE      | - Ministério das Relações Exteriores / Itamaraty                       |
| OCDE     | - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico              |
| OMC      | - Organização Mundial do Comércio                                      |
| ONU      | - Organização das Nações Unidas  |
| OPA      | - Operação Pan-Americana   |
| PIB      | - Produto Interno Bruto  |
| PNUD     | - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento                    |
| SACU     | - União Aduaneira da África Austral                                    |
| SGAP II  | - Sub-secretaria Geral Política II                                     |
| TIAR     | - Tratado Interamericano de Assistência Recíproca                      |
| TNP      | - Tratado de Não-Proliferação Nuclear                                  |
| UE       | - União Européia   |

## **RESUMO**

Os acontecimentos das duas últimas décadas do século XX implicaram na revisão das estratégias de inserção internacional. O trabalho faz um estudo da inserção internacional do Brasil através da formação de coalizões, parceiras multilaterais em temas específicos, com países do Sul objetivando uma atuação mais ativa no sistema internacional. Mais especificamente o trabalho tratará da constituição do G-20, durante a reunião ministerial de Cancun em 2003 e da formação do IBAS ou G-3 que reúne Índia, Brasil e África do Sul na defesa dos interesses dos países periféricos no sistema internacional.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Política Externa, Inserção Internacional, Formação de Coalizões, Negociações Comerciais, IBAS, G-20



## **ABSTRACT**

The events of the last two decades of XX century led to the revision of strategies of international insertion. This paper is a study of Brazilian international insertion through the formation of coalitions, multilateral partners on specific themes, with Southern countries seeking a more active role in the international system. More specifically the work addresses the formation of G-20, during the ministerial Meeting in Cancun in 2003 and the formation of G-3 or IBAS bringing together India, Brazil and South Africa in the interests of peripheral countries in the international system.

## **KEY WORDS**

Foreign Policy, International Insertion, Formation of Coalitions, Commercial Negotiations, IBSA, G-20

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO.....</b>                                   | <b>11</b> |
| <b>2. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE POTÊNCIAS MÉDIAS.....</b> | <b>14</b> |
| 2.1 BRASIL: UMA POTÊNCIA MÉDIA .....                        | 18        |
| 2.2 BRASIL: EM BUSCA DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL.....   | 24        |
| <b>3. DAS INICIATIVAS AO CONCERTO .....</b>                 | <b>29</b> |
| 3.1 A POLÍTICA EXTERNA DE FHC .....                         | 29        |
| 3.2 A POLÍTICA EXTERNA DE LULA .....                        | 31        |
| <b>4. A FORMAÇÃO DE COALIZÕES .....</b>                     | <b>42</b> |
| 4.1 IBAS.....   | 44        |
| 4.1.1 OS PAÍSES PARCEIROS.....                              | 46        |
| 4.1.1.1 ÍNDIA .....   | 46        |
| 4.1.1.2 ÁFRICA DO SUL .....                                 | 50        |
| 4.1.2 ESTRUTURA .....                                       | 54        |
| 4.1.3 DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL .....                    | 56        |
| 4.1.4 BALANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS.....                | 57        |
| 4.2. G-20 .....   | 61        |
| <b>5. CONCLUSÃO .....</b>                                   | <b>67</b> |
| <b>REFERÊNCIAS .....</b>                                    | <b>71</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

O tema da inserção internacional do Brasil desperta polêmicos e apaixonantes debates. Muitos foram os estudiosos que buscaram entender estes “tristes trópicos”, “país monstro” ou “Belíndia”. Porém, nenhum foi capaz de apreender todas as características de um país de contrastes e acomodações, força e fraqueza como o Brasil. De fato, o jovem país procura até hoje compreender a si mesmo, enquanto também deseja decifrar as condicionantes que determinam sua inserção externa.

Identificar esses interesses e suas especificidades em relação aos demais atores traduzindo “necessidade internas em possibilidades externas para ampliar o poder de controle de uma sociedade sobre o seu destino”<sup>1</sup> é no entender de Lafer a tarefa da política externa.

“Toda política externa constitui um esforço, mais ou menos bem-sucedido, de compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo. É por isso que, na análise da política externa de um Estado convém, analiticamente, levar em conta duas dimensões distintas, porém complementares. A primeira diz respeito às normas de funcionamento da ordem mundial num dado momento. A segunda trata de esclarecer as modalidades específicas de inserção de um Estado na dinâmica de funcionamento do sistema internacional”<sup>2</sup>.

A política externa, então, é condicionada por um conjunto de fatores internos e externos. A grande maioria dos Estados pratica uma política externa meramente reativa, tentando manter seu status perante o ambiente exógeno. Um pequeno número de Estados, ao contrário, age no sistema internacional visando a modificá-lo segundo seus interesses e percepções.

Este ativismo tem marcado a inserção internacional brasileira. A constante busca da compatibilização de determinantes estruturais e conjunturais revela que a política externa nacional não está exclusivamente ligada a aspectos econômicos ou mercantilistas. Além disso, dada a existência de fatores imutáveis como a localização geográfica, dimensão territorial, recursos naturais disponíveis e cultura dominante assim como a estruturação do poder na sociedade internacional, a

---

<sup>1</sup> LAFER, Celso. As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil. In LAFER, Celso. O Brasil e a Crise Mundial. São Paulo: Perspectiva, 1984. p.16

<sup>2</sup> LAFER, Celso. As eleições de novembro de 1982 e a política exterior do Brasil. In LAFER, Celso. O Brasil e a Crise Mundial. São Paulo: Perspectiva, 1984. p.104

política externa apresenta certa linha de continuidade se comparada à política interna.

“A continuidade é um requisito indispensável a toda política exterior, pois se em relação aos problemas administrativos do país são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência ou da mudança de um ramo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional revele um alto grau de estabilidade e assegure crédito aos compromissos assumidos”<sup>3</sup>

A partir desta noção, considera-se a política externa, representante dos interesses nacionais, como uma política de Estado. Não se nega, porém, a existência de mudanças de estilo ligadas a ideologia e perfil individual dos responsáveis pela consecução da política externa. A responsabilidade de sua execução é do Poder Executivo, enquanto a diplomacia tem o papel de implementá-la.

A institucionalização de uma agência especializada, relativamente autônoma, contribuiu para despolitizar a agenda externa do país. Apenas recentemente é que parcelas da sociedade civil demonstraram interesse em participar das negociações de política externa, a mídia e a opinião pública em geral passaram a debater mais o tema e haver certo crescimento da pesquisa acadêmica.

Estas mudanças são, em parte, reflexo dos acontecimentos do pós-guerra Fria. O fim do bipolarismo deu lugar a uma nova ordem em que os novos padrões de legitimidade representam a condutas condizentes com as potências ocidentais; o neoliberalismo passou a ser o marco da economia internacional e orientador de ajustes das políticas internas dos Estados; a transnacionalização produtiva proporcionada pela aceleração do progresso científico e tecnológico criou um abismo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Este complexo processo de globalização despojou muitos grupos nacionais, entre eles o brasileiro, dos critérios ordenadores para a formulação de política externa. A adoção do pensamento único teve fortes conseqüências na redefinição das estratégias nacionais de desenvolvimento. De fato, o pensamento político brasileiro em relações internacionais não foi homogêneo na década de 1990. Houve

---

<sup>3</sup> SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962. p.17

uma “dança de paradigmas” no dizer de Amado Cervo ou uma “crise de paradigmas” para Ricúpero.

Todo esse processo apresentou dificuldades para o país reagir. Para uma política externa que tem como função de auxiliar o processo de desenvolvimento econômico, não é estranho que, que tenha seus pilares abalados ao ruir a base do modelo econômico vigente. Assim, com a crise do modelo de substituição de importações o país teve que rever as estratégias internacionais.

Neste sentido, o país passou a participar mais ativamente dos fóruns decisórios e aderiu a regimes internacionais a fim de influenciar a ordem internacional. Essa noção de autonomia pela integração também se revelou deficiente ainda no fim do mandato de Cardoso, que iniciou um processo de coalizões com países em desenvolvimento dentro da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A diplomacia sob o governo Lula aprofundou a correção de rota buscando uma estratégia de inserção mais adequada às demandas das novas elites econômicas, setores sociais, da percepção do papel brasileiro no mundo e dos constrangimentos à inserção periférica dos países em desenvolvimento. Vem, assim, desenvolvendo uma política externa mais heterodoxa de modo a aproveitar o redesenho da balança de poder global que “vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional”<sup>4</sup>.

Uma das estratégias está evidenciada na formação do IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul ou IBSA em inglês) e no G-20 (grupo de países em desenvolvimento criado na Conferência Ministerial da OMC em Cancun). Ao tratar especificamente destes dois grupos, o presente trabalho busca discutir a inserção internacional do Brasil através da formação das coalizões, parcerias multilaterais em temas específicos, com países do Sul objetivando uma atuação mais ativa no sistema internacional.

---

<sup>4</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Colunas do Relnet*, nº 11, mês 1-6, 2005. Disponível em [www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br) Acesso em 12 de julho de 2009.

## 2. A INSERÇÃO INTERNACIONAL DE POTÊNCIAS MÉDIAS

Os analistas internacionais freqüentemente posicionam o Brasil como uma potência média no sistema internacional. Este conceito de potência média embora esteja intrinsecamente ligado à ordem bipolar, claramente hierarquizada, da Guerra Fria ainda continua presente nas discussões acadêmicas e políticas. Até hoje, inclusive, não há um consenso sobre o conceito. Os autores divergem sobre a forma de distribuição de poder na ordem internacional e como caracterizar os Estados que se encontram em sua faixa intermediária. Ou seja, dependendo do que se entende por poder nas relações internacionais, pode-se ter uma conceituação diferente.

Andrew Hurrel escreve

“(...) for all the difficulties of the definition, it may well be that we simply cannot avoid thinking about certain countries as intermediate powers – because they are indeed ‘in the middle’ in terms of Power capabilities; because they often have a choice between regional and broader-than-regional roles; because their interests are sufficient wide for it to be impossible for them to stay internationally disengaged – ‘too big to play no role in the balance of forces but too small too keep the forces in balance by itself’, as was said of Germany in the post-1945 period”<sup>5</sup>.

Sennes cita Wayne Selcher para quem a análise de recursos como a dimensão territorial, capacidade militar, matriz de produção interna, integração ao comércio internacional, qualidade de vida da sua população, posicionamento diplomático podem traduzir o poder de cada Estado no sistema internacional. Nesta concepção potência média é um “Estado cujas capacidades e compromissos internos permitem-lhe desempenhar apenas papéis restritos e cuidadosamente escolhidos, e assumir iniciativas modestas fora de sua própria região”<sup>6</sup>.

Assim, potência média é um Estado intermediário que se distingue das grandes potências ao mesmo tempo em que se diferencia dos países pequenos ou poucos expressivos do sistema. Conseguem afetar o sistema internacional, ainda que de modo limitado, mas participam intensamente dos sistemas regional.

Keohane acredita que o poder no plano internacional pode ser entendido como a capacidade do Estado para influenciar o ordenamento do sistema.

<sup>5</sup> HURREL, Andrew. *Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions* in HURREL, Andrew et alli. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2000. p. 3

<sup>6</sup> SENNES, Ricardo Ubiraci. *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*. *Contexto Internacional*, v.20, n.2, 1998. p. 387

Classificando os países em potências grandes (*system-determining-states*), secundárias (*system-influencing-states*), média (*system-affecting-states*) e pequenas (*system-innefctual-states*), o autor coloca que, ao final dos anos 1960, os Estados Unidos e União Soviética seriam grandes potências; Reino Unido, França, Alemanha Ocidental, Japão, China Comunista, e talvez a Índia, seriam potências secundárias; Canadá, Suécia, Paquistão, Brasil e Argentina seriam potências médias. Estes últimos países sozinhos não conseguiriam influenciar os rumos do sistema internacional, mas conseguem influenciá-lo por meio de alianças e articulações globais e regionais<sup>7</sup>.

Indo um pouco além, Keohane afirma que a posição de potência média não é resultado apenas de forças sistêmicas. A autopercepção dos governantes do Estado como potência média é essencial para que o país se identifique e comporte como tal. Assim, escreve “um Estado cujos líderes consideram que eles não podem agir sozinhos de forma efetiva, mas que talvez consigam provocar um impacto sistêmico por meio de um pequeno grupo ou instituição internacional”<sup>8</sup>.

Assim, o posicionamento internacional não depende exclusivamente de fatores objetivos, mas também da autopercepção e do reconhecimento de terceiros. Holbraad, quem desenvolveu o trabalho mais amplo sobre potências médias, pondera que “um país é uma grande potência não apenas por ter alcançado o mais alto grau de força militar e recursos econômicos, mas também porque os outros Estados lhe reconhecem certo status na sociedade internacional”<sup>9</sup>.

Carsten Holbraad busca analisar um padrão de comportamento e o papel internacional das potências médias em vários tipos de ordenamento internacional. Ao cruzar dados empíricos que possam de alguma forma representar a capacidade de atuação externa destes países – como PIB e população – com dados históricos e geográficos dos sistemas regionais e seus principais atores, o Holbraad identifica um conjunto de países que se destaca nos dois âmbitos, retirando-se dele as Grandes Potências, denomina o grupo de potências médias.

Este grupo atuaria dentro do sistema internacional como: “a) equilibrador do sistema de Estados, mantendo a segurança e a paz; b) mediador entre as partes em

<sup>7</sup> KEOHANE, Robert Owen. *Lilliputians' dilemmas: small states in the international politics*. *International Organizations*, v. 23, n.2, 1969. p. 296

<sup>8</sup> KEOHANE, Robert Owen. *Lilliputians' dilemmas: small states in the international politics*. *International Organizations*, v. 23, n.2, 1969. p. 296

<sup>9</sup> HOLBRAAD, Caarsten. *El papel de las portencias medias en la política internacional*. In *Estudios Internacionales*, año v, n. 17, 1972. p.62

conflito; c) elo de contato ou ligação (ponte) entre nações avançadas e atrasadas e; d) promotor de entendimento internacional entre duas civilizações rivais”<sup>10</sup>. É um sistema multipolar, com equilíbrio de poder competitivo que mais favorece as potências médias, permitindo-as influenciar a política mundial seja coligando-se a grandes potências ou sendo objeto de disputa entre duas delas.

O autor lembra que “a idéia de potências médias e sua aspiração de serem reconhecidas como tais, geralmente se origina em épocas em que as grandes potências se encontram estreitamente relacionadas, seja unidas por acordos ou próximas ao condomínio”<sup>11</sup>. Essa situação ocorre em momentos de reorganização da sociedade internacional, como no Congresso de Viena de 1815, início da Liga das Nações ou primeiros anos das Nações Unidas, quando as potências médias uma oportunidade de projeção no sistema para que tenham esse status reconhecido pela comunidade internacional.

Assim, as potências médias têm a necessidade de uma dupla inserção internacional. Não podem prescindir de uma inserção regional nem de uma inserção global, pois este não seria uma característica das Grandes Potências. Além disso, dada sua natureza heterogênea, os instrumentais de análise são diferentes daqueles empregados para o estudo das grandes potências.

Percebe-se, então, que estes Estados atuam conforme os constrangimentos e possibilidades nas esferas doméstica e internacional levando em conta a posição geográfica, capacidade militar e econômica, peso regional e ambição internacional. Como estes países apresentam poderes de barganha e interesses diversificados, tendem a um comportamento multifacetado atuando ora como grandes, ora como pequenos.

O rápido processo de crescimento econômico e industrialização foram acompanhados, muitas vezes, de uma reformulação de suas estratégias de ação internacional. Alguns países permaneceram totalmente alinhados com as Grandes Potências e países desenvolvidos, enquanto outros passaram a buscar uma posição de liderança, seja regional ou global, reivindicando reformulações no ordenamento política e econômico internacional.

---

<sup>10</sup> HOLBRAAD, Caarsten. *El papel de las portencias medias en la política internacional*. In *Estudios Internacionales*, año V, n. 17, 1972. p.67

<sup>11</sup> HOLBRAAD, Caarsten. *El papel de las portencias medias en la política internacional*. In *Estudios Internacionales*, año V, n. 17, 1972. p.74



Maria Regina Soares de Lima<sup>12</sup> sugere aspectos específicos da inserção internacional de países intermediários recém-industrializados e propõem um modelo de análise capaz de captar e explicar as opções estratégicas. A primeira delas seria a inserção periférica, na qual estes países desenvolvem fortes laços econômicos com as Grandes Potências, recebendo um tratamento especial com vantagens e concessões e atuando de forma “imperialista” na sua região. Brasil, África do Sul e Israel estariam incluídos nesta categoria.

Outra estratégia é a do neo-realismo complexo no qual os países passam a adotar um papel mais atuante e autônomo, deixando aquele status de “aliados especiais”. Países do terceiro-mundo como Brasil e Índia, por suas capacidade econômicas e militares surgem como “potências emergentes” capazes de perseguir objetivos próprios, as vezes contrários aos das Grandes Potências.

A terceira posição é daqueles países que aproveitavam as brechas dos regimes internacionais sem arcar com os custos da manutenção do sistema. Atuavam, então, como free-riders ou “caroneiros” ao se beneficiar passivamente das concessões tarifárias, uma vez que também pertenciam ao terceiro mundo.

Apesar das limitações desta classificação, o traço mais característico da ação estrutural destes países é o comportamento multifacetado. Assim, não é possível traçar um padrão de atuação típica pois a variedade de poderes que possuem e as arenas de ação são muito variadas<sup>13</sup>. Esta característica é tida como um elemento estrutural das potências médias, fruto de sua posição de autonomia e vulnerabilidade em que se encontram. Atuam no âmbito multilateral, bilateral e regional e

“tendem a perseguir seus interesses nacionais via alianças e/ou ações coletivas em fóruns multilaterais; incentivam instituições internacionais que abarquem as grandes potências, como forma de restringir o poderio de ação autônoma destas e para participarem mais ativamente na política mundial; procuram minimizar a influência direta das grandes potências sobre seus assuntos internos e regionais e maximizar sua influência e vantagens sobre os Estados pequenos da região; e engajam-se na disputa pela hegemonia regional buscando evitar a presença de outras potências em sua área de influência”<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Apud SENNES, Ricardo Ubiraci. *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil. Contexto Internacional*, v.20, n.2, 1998. p. 389

<sup>13</sup> HURRELL, Andrew. *Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions* in HURRELL, Andrew et alli. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2000. p. 1

<sup>14</sup> MARQUES, Sylvia Ferreira. LIMA, Maria Regina Soares de (Orient.) *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995 – 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005. p.78

Já nas relações bilaterais, mantém-se um tratamento diferente entre Grandes e Pequenas Potências. Em relação às primeiras, o objetivo é manter-se livre de sua influência direta. Quanto às últimas, busca-se exercer ao máximo sua capacidade de influência e relações vantajosas sejam aquelas potências inseridas no sistema regional ou as extra-regionais.

No âmbito regional, a tendência é de agir como uma Potência hegemônica regional ou estar na disputa por esta posição. Este é o espaço preferencial da sua atuação política e a arena em que seus interesses estão diretamente envolvidos. Buscam, assim, reforçar sua influência e evitar que potências externas interfiram na região.

Portanto, embora a capacidade material seja importante para definir uma potência média, ela não é suficiente. Fatores como história, influência ideológica e tradição diplomática também importam na hierarquização internacional do país. A capacidade militar pode contribuir na inserção internacional, porém fatores políticos e econômicos podem se revelar igualmente significativos. Se o sistema internacional for concebido como uma densa rede de relações sociais, ao mesmo tempo em que os Estados dão forma a este sistema, suas identidades são modeladas por ele. Por isso, uma potência média só se caracteriza como tal se tiver autopercepção deste status e for reconhecida pelos demais.

## **2.1 BRASIL: UMA POTÊNCIA MÉDIA**

A maneira como um país se vê e é visto pelos outros membros da sociedade internacional é denominada imagem internacional. Sua base está na cultura internacional do país que, de um lado, influencia o papel deste Estado e, de outro, molda sua identidade internacional. Como registrou Kissinger, o Brasil possui uma *world view*<sup>15</sup>, não se trata aqui de discutir a identidade internacional do Brasil, mas a sua imagem do país como potência média.

A crença de que o país ocupa um lugar relevante no sistema internacional pode ser identificado a partir do início do século XX. Embora desde o início da

---

<sup>15</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.p. 24

formação nacional, já se verificasse, a imagem internacional do país como potência média toma forma a partir da República com a consolidação das fronteiras nacionais – que se deu por processo eminentemente diplomático. Desde então, o sentimento de identidade nacional, construído a partir da idéia de um país de dimensões continentais, empenhado em promover seu desenvolvimento econômico e em consolidar uma posição de liderança e de cooperação regional na América do Sul tem levado o Brasil a estar presente nos mais diversos foros multilaterais em busca do reconhecimento desta posição<sup>16</sup>.

A primeira atuação se dá na II Conferência de Paz em Haia em 1907, quando o Brasil, pela voz de Ruy Barbosa reivindica a um papel na elaboração e aplicação das normas que deveriam reger as grandes questões internacionais. Nas próprias palavras do interlocutor, “mostrou aos fortes o papel necessário dos fracos na elaboração do direito das gentes”<sup>17</sup>. A situação de potência média ganhou clareza apenas em 1919 na Conferência de Paz de Paris, quando o país pretende se apresentar como uma potência de “interesses gerais” participante de todas as Sessões e Comissões da Sociedade das Nações em contraposição as potência com “interesses limitados”.

Como escreve Gelson Fonseca Jr.,

“pelas dimensões do país, existem poucos temas que não nos afetam. As regras sobre comércio, sobre meio-ambiente, sobre direitos humanos, sobre manejo de crises e conflitos, em medida variada, tocam em interesses brasileiros. Por isso, a reflexão sobre a ordem – em seu sentido mais amplo e os instrumentos que nos permitam participar de sua construção – é um tema necessário na agenda diplomática brasileira”<sup>18</sup>

Conforme escreve Lafer, o entendimento brasileiro como potência média também se suporta em outros argumentos sejam eles geopolíticos ou econômicos.

“Se, pela limitação de seus meios é uma potência média no sistema internacional, ao mesmo tempo é uma potência média de escala continental, condição que lhe confere, naturalmente, um papel na tessitura da ordem mundial. No exercício deste papel, que tem a ver com sua escala, não é também um monster country assustador porque se comporta, em função de sua História e de sua experiência de inserção no mundo, quer no

<sup>16</sup> LIMA, Maria Regia Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, n°1, 2005.

<sup>17</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.p. 72

<sup>18</sup> FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 367

eixo da simetria, quer no da assimetria, segundo uma leitura grociana da realidade internacional”<sup>19</sup>.

A análise dos motivos que sustentam a aspiração nacional a uma vaga como membro permanente do Conselho de Segurança da ONU revela os predicados que legitimam o país como potência média relevante na ordem internacional. Celso Amorim em artigo sobre a atuação brasileira naquele órgão enumera estas condições, dentre as quais se destaca:

“somos signatários originais da Carta das Nações Unidas; desenvolvemos uma política externa ativa e construtiva, com história impecável de apoio à cooperação internacional e à solução de controvérsias; contribuímos tradicionalmente para as atividades de manutenção da paz e da segurança, tanto mediante participação em operação de paz, quanto promovendo e apoiando esforços de mediação política para os conflitos, no âmbito das Nações Unidas e no âmbito regional; somos o quinto maior país do mundo em população, o quinto maior território e a nona maior economia; demos contribuição histórica à definição de princípios, acolhidos na Carta, que norteiam as Nações Unidas, e trabalhamos ativamente para a consecução dos propósitos da Organização, desenvolvendo uma participação ativa e construtiva em todos os foros relevantes. (...); em nosso relacionamento regional, mantemos, há mais de 120 anos, relações de paz ininterrupta com todos os nossos dez vizinhos, ao longo de mais de 16 mil quilômetros de fronteiras (as quais foram, de resto, definidas por negociação diplomática). (...); somos um país-chave na consolidação da América do Sul como a região menos armada do planeta, (...); projetamos nossa atividade diplomática em outros continentes, notadamente a África, sempre a favor da paz e da não-proliferação, (...); temos trânsito fluido com capacidade de articular consensos junto a todos os grupos de países, dentro e fora da Organização, conforme patenteou a nossa atuação na Rio-92, na Convenção de Viena sobre Direitos Humanos, nas negociações da Rodada Uruguai”<sup>20</sup>.

Na mesma linha Samuel Pinheiro Guimarães escreve,

“Se não tem o mesmo poder das Grandes Potências, o Brasil já é a oitava economia do mundo, tem um parque industrial (e, portanto, potencial militar) amplo e integrado, uma população numerosa que chegará à 240 milhões em 2025, hoje já superior às populações do Reino Unido e da França somadas”<sup>21</sup>.

Por sua extensão territorial, potencial econômico, população, solução pacífica de conflitos, o país acredita ser “naturalmente” uma potência média e por isso atuar

<sup>19</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo, Perspectiva, 2001. p.76

<sup>20</sup> AMORIM, Celso Nunes. *O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Política Externa*, v. 3, n.4, 1995. p. 11-12.

<sup>21</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Contraponto, 2002. p. 116.

ativamente na condução de questões internacionais. Essa imagem surge em 1907, quando

“(...) na Haia, a diplomacia brasileira faria sua estréia em foros internacionais com um discurso afirmativo e reivindicatório em que se propunha desempenhar, como país intermediário, um papel na elaboração das normas que deveriam reger os grandes temas internacionais de então: mitigação das leis e costumes da guerra, codificação do direito de neutralidade, reforma da Corte de Arbitragem e estipulação da arbitragem compulsória. Da participação do Brasil na Conferência da Haia sob a liderança de Ruy Barbosa derivam pelo menos dois dos principais paradigmas seguidos desde então pela diplomacia brasileira: o paradigma da singularidade do Brasil e o paradigma do respeito ao Direito Internacional. (...). Vem igualmente da Haia a pretensão do Brasil de atuar no concerto das nações não com o peso de suas armas ou com eventuais”<sup>22</sup>

É este o conjunto de fatores que dá ao Brasil a idéia de soft-power. Sua imagem de potência média não decorre do poderio militar, mas do “amplo acervo de relações diplomáticas que o Itamaraty vem construindo e cultivando no correr dos tempos”<sup>23</sup> e de seu poder de persuasão, “que é o principal recurso de projeção internacional, e a persuasão depende, essencialmente, de conhecimento da situação, de sensibilidade em relação ao parceiro, de convicção quanto aos argumentos e de habilidade para apresentá-los”<sup>24</sup>.

O histórico da participação na vida internacional tem revelado a capacidade de articular consensos seja entre as partes em conflito ou elo entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Contudo, o exercício do papel de mediador requer credibilidade internacional, que só será alcançada através da confiança e coerência na inserção internacional. Conforme afirma Lafer, o Brasil

“vem sendo, com freqüência, um tertius-inter-partes, mediando posições entre grandes e pequenos no plano multilateral. O locus standi para o exercício desse papel – que é o de trabalhar pelo ‘possibilidade de harmonia’ – provém do fato de não ser ele um monster country assustador (...) porque não tem, nas palavras do Chanceler Saraiva Guerreiro, ‘um excedente de poder, nem excedente de atração cultural, econômica ou política’. Por isso precisa construir sua presença internacional com base na confiança, que se expressa pela coerência”<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. Introdução. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores / Fundação Alexandre Gusmão. *Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. p. 17

<sup>23</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 77

<sup>24</sup> FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 359

<sup>25</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo, Perspectiva, 2001. p. 76

Nesta visão, atuar como potência média significa tomar atitudes que aumentem o peso internacional do país, ou seja, o comportamento como potência média se expressa na busca por maior autonomia de ação e maior participação nas decisões internacionais. Desempenhando o papel de mediador, o país atuou nos conflitos sul-americanos dos anos 1930, entre Peru e Uruguai, Peru e Colômbia (questão de Letícia) e entre Bolívia e Paraguai (Guerra do Chaco).

Todavia, os interesses específicos do país estão mais do que nunca atrelados aos interesses gerais da dinâmica da ordem mundial. Por isso, é preciso aprofundar nos foros multilaterais a linha da política externa iniciada em Haia em 1907. Pelo jogo das alianças de geometria variável, estes foros são o melhor tabuleiro para o país exercer a sua competência. Ao participar ativamente de Conferências como a Conferência de Paris de 1919, Bretton Wood em 1944, Conferência de Comércio e Emprego das Nações Unidas em 1947, Rodada Uruguai, Conferência sobre Meio-Ambiente em 1992, o Brasil busca reconhecimento internacional de suas posições de potência média.

Isso requer que “(...) o país tenha que assumir posições a respeito de diversos tópicos da agenda mundial, o que levará a um aumento significativo do perfil político da inserção internacional” <sup>26</sup>. Conforme cita Souza em entrevista realizada entre os agentes da comunidade brasileira de política externa:

“A capacidade de definir uma agenda internacional deriva da capacidade de equacionar problemas domésticos. Para isso, auto-estima e sentimento de identidade são elementos cruciais. Além disso, para o país se projetar e defender seus interesses nacionais, precisa entender o mundo em que vive. O mundo é desigual, mas não se pode ter uma postura de inferioridade, a idéia de que somos perdedores por antecipação, de que perderemos se negociarmos. O mundo não está parado à espera do Brasil”<sup>27</sup>.

Neste conjunto de entrevistas realizado por Souza a aspiração à liderança era consenso. As divergências surgem quanto ao modo de adaptação às tendências do mundo atual ou da estratégia para reconhecimento do país como potência média. Enquanto alguns calcam as bases da política externa em uma postura coerente e confiável com reformas internas para promover o livre mercado, outros lembram a

<sup>26</sup> BERNAL-MEZA, Raúl. *A política exterior do Brasil: 1990 - 2002*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, n.º 1, 2002.

<sup>27</sup> SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: CEBRI. p. 20

necessidade de articular um projeto nacional voltado à superação dos desequilíbrios internos. As opiniões voltam a convergir quando se trata da necessidade de se firmar alianças horizontais entre países com interesses similares e a importância dos foros multilaterais para fortalecimento do poder de barganha.

Além do consenso entre diplomatas e elites de que o país tem um papel significativo no cenário internacional e a expectativa de reconhecimento de sua “liderança natural” pelas grandes potências, um dos principais fatores da inserção internacional brasileira é a sua localização no hemisfério ocidental, em uma região historicamente sujeita a influência econômica e cultural norte-americana que, exceto durante a Segunda Guerra Mundial, teve pouca importância para aquele país. Ao contrário dos seus vizinhos, já no início do século XX autodeclarava-se um país “geograficamente satisfeito” com suas fronteiras, resultado de um bem sucedido processo de negociações diplomáticas.

Assim, a combinação da exposição à influência norte-americana com certa estabilidade regional levou a sensação de que as ameaças e constrangimentos externos são basicamente de natureza econômica e não militar. Como consequência, a política externa foi vista como um instrumento de desenvolvimento e sua agenda esteve ligada as conjunturas econômicas domésticas e internacionais. No século passado, pode-se identificar dois momentos de mudança: a crise do modelo agro-exportador e sua substituição pelo modelo de substituição de importações; e depois nos anos 1990 quando a exaustão do modelo de industrialização protegida e a integração na economia global.

Tanto a sustentação como consolidação destes modelos foi possibilitada pela atuação crucial do Ministério das Relações Exteriores. A agência desfruta de um local peculiar na estrutura do Estado brasileiro e reconhecido atestado de legitimidade para a condução da política externa do país. Essa credibilidade foi alçada na defesa política e territorial da nação que gerou um verdadeiro mito fundador dos serviços estrangeiros. Além disso, a capacidade da corporação apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática reinventada a cada momento de mudança e o papel que a política externa tem desempenhado como instrumento no projeto de desenvolvimento do país mantém o prestígio do órgão.

Esta situação também decorre de uma característica que não diz respeito propriamente a chancelaria, mas à nação: o país é introvertido. Tradicionalmente a

diplomacia não tem se sido objeto de um tema organizado dentro da sociedade brasileira seja na imprensa, meios de comunicação de massa ou Parlamento. A situação, todavia, tende a mudar na medida em que os projetos nacionais são afetados pelas condições internacionais.

Outra característica a se notar é o grau de pragmatismo aplicado na atuação internacional. A escassez de poder leva o país a agir em meio a brechas do sistema tendo em vista um objetivo futuro. Desta forma, o país precisa conhecer os limites do mundo e especialmente os obstáculos a suas ações de modo a afirmar seus ideais em um sistema cada vez mais competitivo. Isso demonstra a esperteza diplomática sobre as forças profundas da economia, da sociedade e do poder decisório de outros governos. Imbuído deste espírito é que Barão do Rio Branco orientou suas relações para os Estados Unidos e, mais tarde, Vargas buscou tirar proveito de todos os lados em favor de seu projeto nacional.

A inexistência de excedentes de poder gera também uma constante preocupação com a legitimidade de suas ações. Por isso, o imperativo da correta compreensão dos movimentos internacionais, da precisa avaliação das possibilidades reais de atuação e da coerência na condução de uma boa política externa. Já que um dos trunfos diplomáticos são as idéias e bases conceituais de ação internacional, país sustenta sua legitimidade em um universo de relações bilaterais fundadas na credibilidade e confiança e na atuação de acordo com normas internacionais.

## **2.2 BRASIL: EM BUSCA DO RECONHECIMENTO INTERNACIONAL**

No discurso diplomático, a aspiração ao reconhecimento internacional se transforma na própria razão da existência da política externa, na medida em que ela pode se legitimar internamente por ser um dos principais instrumentos de um projeto de desenvolvimento nacional. Nas palavras do embaixador Araújo Castro:

“A Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional. Essa política não poderia ser mais autêntica nem mais brasileira. O nacionalismo não é, para nós, uma atitude de isolamento, de prevenção ou de hostilidade. É, ao contrário, uma grande vontade de participação internacional. É um esforço para colocar o Brasil no mundo, mediante a utilização de todos os meios e com o concurso de todos



os países que queiram colaborar conosco no equacionamento e solução dos problemas mundiais. Esse nacionalismo é uma posição de afirmação e de maturidade do Brasil dentro da comunidade das nações”.<sup>28</sup>

Ao longo da história republicana da política exterior brasileira, a ação diplomática foi orientada pela busca da autonomia seja através da aproximação com um dos pólos de poder mundial, diversificação das parcerias ou maior participação nas instituições internacionais. Junto a esta idéia, o período foi marcado pela busca do desenvolvimento. Contudo, a conjugação da existência de idéias e interesses constantes não implicou na adoção de uma única linha de política externa. Ao contrário, conforme Maria Regina Soares de Lima podem-se identificar mais de uma linha de inserção internacional do país: o americanismo, globalismo e internacionalização<sup>29</sup>.

Cada uma destes modelos guarda características de comportamentos típicos de potências em relação à potência dominante. A relação especial exemplifica o que a abordagem realista chama de *bandwagoing*, em que o alinhamento com a potência visa compensar a fragilidade do seu poder regional. A partir desta perspectiva que Rio Branco buscou o estabelecer de uma relação especial com os Estados Unidos em contraposição aos vizinhos hispânicos.

A percepção de que os Estados Unidos se constituiriam no novo pólo de poder mundial junto ao crescimento da exportação de café e o enorme sucesso do produto nos mercados norte-americano ajudou a transferir o eixo da política externa brasileira de Londres para Washington. Ainda que nos anos de guerra o modelo de industrialização por substituição de importações viesse a se sobrepor ao modelo agro-exportador, o americanismo foi reafirmado como paradigma. Na busca do reconhecimento de seu status de potência média, em 1921, no pós Primeira Guerra Mundial, o Brasil pleiteia um assento permanente no Conselho da Liga das Nações e maior democratização nas decisões internacionais. Com a não inclusão do país no rol de membros permanentes, o governo afirmava que os países americanos não estariam devidamente representados na organização e a ordem internacional estaria sendo conduzida pelas grandes potências quase exclusivamente européias.

---

<sup>28</sup> AMADO, Rodrigo (Org.) *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. p. 212.

<sup>29</sup> LIMA, Maria Regia Soares de. HIRST, Monica. *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*. *International Affairs*, ano 82, vol 1.

Vargas se valeu de um americanismo pragmático para obter o financiamento para a construção da primeira siderúrgica nacional ao mesmo tempo em que mantinha uma aproximação alternada com a Alemanha. Contudo, 1942 inicia um novo jogo: a participação militar brasileira direta na guerra. Este feito implicava garantir a presença nos arranjos da paz, fazendo-se ouvir na construção de uma nova ordem mundial, particularmente, à frente da Argentina.

A partir de 1946, o governo Dutra adotou um alinhamento incondicional aos Estados Unidos, pois acredita que ao se tornar um “aliado especial” dos norte-americanos receberia maiores vantagens como ocorrera com os países europeus e o Japão. Isso se refletiu no rompimento das relações diplomáticas com a União Soviética, o empenho na elaboração do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) em 1947 e a não aprovação da República Popular da China na ONU, conforme a posição dos norte-americanos.

Todavia, como a América Latina não representava uma grande ameaça comunista ao poder hegemônico norte-americano, a região recebeu pouca atenção do parceiro. Para reverter essa situação, o segundo governo Vargas (1951 – 1954) adapta o paradigma americanista ao nacional-desenvolvimentismo. Com o discurso de que a pobreza das massas favorece o surgimento de ideais comunistas, reivindicava dos Estados Unidos uma cooperação econômica em vista do desenvolvimento da região.

Esta prática expressa o modelo autônomo de inserção no qual se busca o fortalecimento dos laços com os países vizinhos e a diversificação dos parceiros diplomáticos além de sua área regional. Seguindo esta linha, o governo Kubitschek (1956 – 1960) lançou a Operação Pan-Americana (OPA) buscando uma revisão das relações internacionais e alçar o país a uma posição de liderança na região. Ao inverter a lógica da política externa americana que via no comunismo a principal ameaça a segurança e estabilidade do ocidente, a OPA defendia serem os problemas sociais o principal estímulo ao ideal comunista.

Os acontecimentos das décadas de 1950 e 1960 como a Revolução Cubana, Conferência de Bandung, independência de dezenas de países africanos geraram um novo ambiente internacional mais permissivo as possibilidades de contestação do *status quo*. Neste quadro, “as relações estreitas com os Estados Unidos deixaram de ser vistas como instrumento para aumentar o poder de barganha do Brasil, para se tornarem conseqüência da própria ampliação deste poder de

negociação”<sup>30</sup>. Junto a isso, a crítica nacionalista ao americanismo e as teses da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) contribuíram para o surgimento de um novo paradigma de inserção o *globalismo*.

Concebido como alternativa ao modelo anterior, “elegia a diversificação das relações exteriores como condição para o aumento do seu poder de barganha do mundo, inclusive junto aos Estados Unidos”<sup>31</sup>. Essa Política Externa Independente implementada pelos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961 – 1964) buscava a preservação da paz, aproveitando-se do poder de barganha decorrente da possibilidade de o país ter uma postura neutra e depois enfatizar o elemento desenvolvimento.

Na busca de sua posição de potência média, o Brasil assumiu uma postura terceiro-mundista e liderou a coalizão dos países do Sul na reivindicação de uma nova ordem econômica internacional, aproximou-se dos países socialistas e criticou abertamente o regime de restrição ao acesso a tecnologia nuclear como forma de congelamento do poder mundial na mão das grandes potências.

A chegada dos militares ao poder fez o paradigma americanista ressurgir, pois a aliança com os Estados Unidos era parte da luta contra o comunismo. Se a prioridade da agenda era a segurança nacional e a convergência com os interesses norte-americanos, por outro lado, as diferenças no campo comercial começavam a se agravar. Porém, uma agressiva política de investimentos públicos, o crescimento das exportações e das condições expansivas do mercado mundial permitiram uma atuação mais autônoma no cenário internacional.

O Brasil que iniciara a década de 1970 como um dos países influentes aos olhos do governo Nixon passaria a infligir direitos humanos e aproveitador dos benefícios dos regime de comércio para Carter. Este episódio evidencia a importância do relacionamento na caracterização de uma potência média.

O enfraquecimento da coalizão Sul devido ao aumento exponencial das dívidas decorrentes da Segunda crise do Petróleo, o fim da ordem bipolar e a afirmação dos Estados Unidos como a única superpotência levou a crise de paradigmas, conforme Cervo.

---

<sup>30</sup> PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. p. 34

<sup>31</sup> PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. p.35

Se a atuação internacional sempre fora condicionada pelo modelo econômico vigente não é de se estranhar que o esgotamento do regime de substituição de importações leva a revisão dos conceitos de inserção internacional. A partir de então o país passou a se apoiar na estratégia da internacionalização. Novamente as elites se dividiram na escolha da estratégia concreta de inserção internacional. Um grupo enfatiza a busca da credibilidade, considera a globalização o parâmetro para a ação externa e seus benefícios serão alcançados através de reformas internas que expandam a economia de mercado e concorrência internacional. Por isso, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidades reais.

Já os defensores da estratégia autonomista buscam um equilíbrio entre a projeção internacional do país e maior flexibilidade e liberdade de política externa. Criticam a avaliação positiva dos efeitos da liberalização comercial e a tese de “insuficiência de poder”. Preocupam-se com o fato de o país não possuir elementos de dissuasão militar que possam respaldar negociações com parceiros poderosos e preconizam que a inserção deve ocorrer em parceria com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes.

Estas duas estratégias guardam algumas semelhanças com as orientações das políticas externas dos governos FHC e Lula. Enquanto aquele estaria mais próximo da estratégia da “credibilidade” este da “autonomista”. Os dois governos foram determinantes na evolução do modo de inserção internacional do Brasil no final do século XX e início do século XXI. Torna-se, então, interessante traçar uma perspectiva comparada entre as duas linhas de governo.

### 3. DAS INICIATIVAS AO CONCERTO

#### 3.1 A POLÍTICA EXTERNA DE FHC

Segundo Gelson Fonseca Jr, no pós-guerra Fria os referenciais de conduta e progresso passaram a ser avaliados pela proximidade de certo padrão ideal estabelecido para certos valores<sup>32</sup>. A extraordinária aceleração da globalização nos últimos anos do século XX e o fim da Guerra-Fria estabeleceram novos padrões de comportamento e legitimidade internacional. Assim, era preciso renovar as credenciais para participar da política internacional: a transição de um país violador de direitos humanos com uma imagem negativa para um país com condutas condizentes com a das potências ocidentais passa a ser vital no reconhecimento do país como potência média.

Neste contexto, a política externa de FHC aderiu e estimulou a regimes internacionais e instituições que os incorporaram como solução para problemas de ação coletiva, mas sem chegar a negar premissas básicas do realismo como a visão anárquica do sistema. Esta característica de respeito ao princípio da realidade é uma constante na diplomacia brasileira. Conforme Letícia Pinheiro, o projeto de FHC era “encerrar a chamada Era Vargas”, referindo-se ao modelo de substituição de importações e à prática intervencionista do Estado dando continuidade ao projeto de liberalização comercial, abertura econômica e privatização prevalente nos governos Collor e Itamar Franco.

FHC acreditava que a negociação internacional estabeleceria regras justas, transparentes e respeitadas por todos, conforme a visão kantiana da harmonia universal. Imbuído dessa visão, renunciou à construção da potência nuclear e a o exercício da força como instrumento de política relegando a segurança nacional à segundo plano. Ferreira afirma que a decisão de domínio da tecnologia atômica era uma política de Estado e, por isso, os militares resistiram a todas as pressões para

---

<sup>32</sup> FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p.288

que o Brasil aderisse ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP). Contudo, em 13 de junho de 1998 o país aderiu ao TNP.<sup>33</sup>

Com iniciativas pacifistas, buscou o desarmamento do Cone Sul e a construção de zona de paz e cooperação na região. Lampreia reafirma a mudança no sentido da adesão a estes regimes tratou-se da conformação da política externa brasileira com o *mainstream* internacional. Já Ferreira, em posição crítica e pessimista, pondera que houve uma adesão ao “pensamento único”, o predomínio de uma visão economicista das coisas e o culto dos números (do dinheiro) por parte dos *policy makers* de modo a negar uma conduta autônoma e se orientar conforme os desejos da potência hegemônica.

Paralelamente, foi marcado pelo desejo de influenciar a nova ordem internacional intensificando a participação brasileira nos diversos foros decisórios multilaterais. Tratou-se da construção de um paradigma definido por Luiz Felipe Lampreia por paradigma pela integração, no qual permanecia o objetivo da autonomia só que com a articulação com o meio internacional<sup>34</sup>. Na metáfora de Lafer, “o de buscar condições para entoar a melodia da especificidade do país em harmonia com o mundo”.<sup>35</sup>

Amado Cervo tece fortes críticas a política externa de FHC, definida pelo próprio ex-presidente como voltada a democracia, estabilidade monetária e abertura econômica. Para Cervo, ela se revelou subserviente às imposições do sistema internacional, ou dos Estados Unidos, sem atender às demandas da sociedade brasileira. Ele defende que o governo FHC “confundiu abertura com estratégia, e sacrificou a política exterior, que deixou de servir ao desenvolvimento e à superação de dependências estruturais”<sup>36</sup>. Assim,

“Cardoso promoveu a abertura como estratégia, sem inserção madura no mundo da interdependência global. Os efeitos macroeconômicos e geopolíticos fizeram-se sentir com o incremento da vulnerabilidade externa: aumento exponencial da dívida, dependência empresarial e tecnológica,

<sup>33</sup> FERREIRA, O. *A crise da política externa: autonomia e subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001. p. 21

<sup>34</sup> PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004. p. 60-61

<sup>35</sup> LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001. p. 122

<sup>36</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 45, n° 1, 2002. p.29-30

dependência financeira, destruição do núcleo central da economia nacional e conseqüente perda de poder sobre o cenário internacional.”<sup>37</sup>

Cervo faz uma metáfora do período utilizando-se da sua classificação em paradigmas. Para ele o período levou à agonia do Estado desenvolvimentista, à emergência do Estado normal e ao ensaio do Estado logístico.

“Estado desenvolvimentista, de características tradicionais, reforça o aspecto nacional e autônomo da política exterior. Trata-se do Estado empresário que arrasta a sociedade no caminho do desenvolvimento nacional mediante a superação de dependências econômicas estruturais e a autonomia de segurança. O Estado normal, invenção latino-americana dos anos noventa, (...) envolve três parâmetros de conduta: como Estado subserviente, submete-se às coerções do centro hegemônico do capitalismo; como Estado destrutivo, dissolve e aliena o núcleo central robusto da economia nacional e transfere renda ao exterior; como Estado regressivo, reserva para a nação as funções da infância social. O terceiro é o paradigma do Estado logístico que fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e ajudando-a a operar no exterior, por modo a equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado”<sup>38</sup>.

FHC não relutou em aceitar os constrangimentos às políticas monetárias e econômicas trazidos por estes acordos, recorrendo a eles após as crises que abalaram os países asiáticos e a Rússia sem obstáculos políticos durante as negociações dos três pacotes preventivos em 1998, 2001 e 2002. Buscava um bom diálogo com outros países visando um ambiente cooperativo para o Brasil.

Em que pese FHC definir a América do Sul como uma região estratégica, poucas iniciativas foram implementadas além da mediação no conflito fronteiriço entre Peru e Equador, o encontro de Brasília com todos os chefes de Estados da América do Sul do qual resultaria o IIRSA (Iniciativa pela Integração da Infra-estrutura Regional Sul-americana). Ainda, um acordo entre o Mercosul e a CAN nunca chegou a ser concluído.

### 3.2 A POLÍTICA EXTERNA DE LULA

A eleição do candidato do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República em 2002 representou uma grande mudança no panorama social,

<sup>37</sup> CERVO, Amado Luiz. *Os objetivos da política exterior de Lula*. Colunas do Relnet, nº10, 2004.

<sup>38</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Ano 45, nº1, 2002. p.6-7

econômico e político brasileiro. Confirmou a consolidação da democracia e o consenso na necessidade de uma transformação radical nas injustas e desiguais estruturas da sociedade brasileira. Com certeza, o conceito de mudança foi o guia do governo que se iniciou em 1º de janeiro de 2003.

Muitas mudanças foram prometidas nas várias esferas e com certeza a política externa é a atividade governamental que mais atende às propostas tradicionais do PT. Nem as políticas econômicas ou ações sociais refletem tanto o discurso partidário. De fato, a diplomacia do governo Lula revela um maior ativismo, sobretudo nas negociações comerciais e na coordenação de políticas com atores relevantes da política internacional.

Todavia, em política externa as linhas de ruptura são mais difíceis de serem implementadas, o que leva naturalmente à preservação da continuidade. Apesar de o assessor presidencial ter assumido papel relevante na formulação e até mesmo execução de certas linhas da política externa atual destoando a tradicional função de consultoria direta e discreta, em geral exercida por diplomatas de carreira, a existência de uma corporação forte, com uma burocracia historicamente concentrada no Itamaraty, contribuiu para assegurar certo estilo de comportamento diplomático com coerência da atuação do Brasil. Como ensina Lafer, mudanças não precisam ser radicais, mas ajustes no programa político. A idéia de continuidade significa que uma renovação na política externa deve ser caracterizada pela adaptação crítica aos novos desafios internacionais.

Na verdade, muitas dessas iniciativas são desdobramentos de ações já em curso na administração anterior. O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) de neoliberal tornou-se mais cético, ao elaborar o conceito de globalização assimétrica, e abriu assim a porta para Luiz Inácio Lula da Silva que adotou esse padrão com o fim de promover a inserção independente do país.

O PT percorreu um longo caminho na formação de pensamento em política externa desde as propostas socialistas do início da década de 1980 até o tom mais conciliador em relação às obrigações internacionais na campanha de 2002. “Na concretização da nova estratégia, as relações internacionais foram dotadas de três dimensões: uma diplomacia econômica, outra política e um programa social. A



primeira dimensão é realista, a segunda de resistência e afirmação e a terceira propositiva”<sup>39</sup>. Conforme entende Paulo Roberto de Almeida,

“O novo governo vem atuando com muito tato e bastante realismo na frente diplomática, mas está procurando igualmente impulsionar alguns dos temas caros à antiga agenda internacional do PT, feita de algumas opções preferenciais pelas chamadas forças progressistas e contestadoras de uma ordem mundial dominada pelos países capitalistas avançados, mas temperando-as com o pragmatismo que é de se esperar de um governo estabelecido”<sup>40</sup>

A diplomacia atual apresenta uma postura mais assertiva, com maior ênfase e iniciativas mais ousadas para projetar um discurso mais autônomo, voltado aos interesses nacionais e à soberania. Como lembra Lafer, a palavra é constitutiva e não meramente declaratória em política externa. Falar é agir e a palavra tem importantes conseqüências na condução da política externa. Neste sentido, o primeiro discurso de Lula como presidente eleito indica suas ações:

“É uma boa hora para reafirmar um compromisso de defesa corajosa de nossa soberania regional. E o faremos buscando construir uma cultura de paz entre as nações, aprofundando a integração econômica e comercial entre os países, resgatando e ampliando o Mercosul como instrumento de integração nacional e implementando uma negociação soberana frente à proposta da Alca. Vamos fomentar acordos comerciais bilaterais e lutar para que uma nova ordem internacional diminua as injustiças, a distância crescente entre países ricos e pobres, em como a instabilidade financeira internacional que tantos prejuízos tem imposto aos países em desenvolvimento. Nosso governo será um guardião da Amazônia e da sua biodiversidade. Nosso programa de desenvolvimento, em especial para essa região, será marcado pela responsabilidade ambiental”<sup>41</sup>.

Lula tomou uma posição mais crítica em relação à globalização e a abertura comercial com a afirmação de posições tradicionais do Brasil nas negociações comerciais como acesso aos mercados de países desenvolvidos, manutenção de mecanismos de favorecimento aos países em desenvolvimento. Os acordos com o FMI, um dos principais objetos de crítica do Partido dos Trabalhadores, foram tolerados apenas e exclusivamente enquanto fosse indispensável para o equilíbrio das contas externas.

<sup>39</sup>VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. *As Bases do IBAS: o desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul*. In III CNPEPI: *O Brasil no mundo que vem aí : Seminário IBAS*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

<sup>40</sup>ALMEIDA, Paulo Roberto. *A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula*. In ALBUQUERQUE, José A. Guilhon (Org.) *et alli*. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: USP, 1996. p. 546

<sup>41</sup>LULA, Luiz Inácio Lula da. *Primeiro pronunciamento do presidente eleito*. 28 de outubro de 2002. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2317>. Acesso em 28/01/2009

Lula aciona sua diplomacia pelo mundo com o fim de abrir mais mercados, sem restrições políticas ou geográficas. Busca exercer liderança regional e internacional para trazer mudanças, justiça e uma nova geografia comercial.

A abrangência de suas viagens é de grande destaque. Por seu compromisso com democracia, direitos humanos e imagem de vencedor dos obstáculos sociais, Lula não se furtou da diplomacia presidencial. Participou quase simultaneamente e transmitindo a mesma mensagem às platéias do Fórum Social Mundial em Porto Alegre e no Foro Econômico Mundial em Davos, buscando reunir em uma mesma agenda as dimensões sociais e econômicas.

Lula defende um multilateralismo forte e a soberania e igualdade de todos os países. Desde o início da segunda gestão, tem buscado apoios substanciais ao ingresso do Brasil como membro permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

Nesta postulação, o país se dispôs a comandar uma força de paz no Haiti revelando um papel mais intervencionista em face de uma instabilidade crônica que poderia se refletir sobre seu perímetro de segurança. Isso foi uma inovação, pois na década de 1990 o Brasil se absteve de apoiar o envio de força multinacional do Conselho de Segurança ao país caribenho.

Na OMC, os dois governos continuam a tradicional política seguida desde o início do sistema multilateral de comércio, de plena participação em todas as negociações. É nesse âmbito que o governo Lula tem se destacado por seu ativismo na afirmação da soberania econômica nacional e políticas setoriais de desenvolvimento. Para isso traçou um grande arranjo de alianças com países emergentes evidenciado pela formação do IBAS e G-20, além de uma concertação estratégica com a Rússia e a China.

A criação do G-20 em Cancún em 2003 representou de certo modo o renascimento da coalizão terceiro-mundista centrada agora na liberação comercial agrícola e no combate a hipocrisia da posição negociadora dos países desenvolvidos. Essa ação recuperou o papel já desempenhado anteriormente de intermediário entre os “fortes” e “fracos”. Estes países correspondem, de um lado, a mercados emergentes, com amplas possibilidades de absorção de produtos brasileiros e de fornecimento de insumos ou de investimentos e, de outro, são espaços políticos com forte expressão regional e, principalmente, possibilidade de

atuação conjunta em organismos internacionais. Isso, porém, teve um custo que foi abrir mão das demandas máximas em prol da manutenção da coesão da coalizão.

FHC tinha se empenhado na promoção do diálogo, mas não a uma real coordenação com os países do Sul como tem atuado o atual governo. Ele via a assunção da posição internacional brasileira como resultado da preeminência econômica do país e deveria estar restrita a região. No governo Lula, o desejo de liderança aparece até nas relações com outros países africanos. Este presidente não proclamou apenas uma solidariedade com estes países, sobretudo com dos de língua portuguesa, como prometeu ações concretas verificadas nas viagens presidenciais a região.

Lula não apenas confirmou a vizinhança como estratégica, como tomou iniciativas para traduzir a retórica em realidade visitando ou recebendo bilateralmente os chefes de outros Estados e impulsionando negociações regionais de comércio. Nenhum dos governos, contudo, deixou explícito que meios, instrumentos, poderiam ser mobilizados pelo Brasil para dar desfecho à crise de governança em alguns países e a crise colombiana, que gera conseqüências regionais.

A chegada de governos de esquerda nos países vizinhos não gerou um alinhamento automático. Ao contrário, as dificuldades de cooperação foram ampliadas na medida em que esses governos tendem a preocupar-se mais com as demandas da suas sociedades, independentemente da repercussão regional que isso possa causar. A eleição de Evo Morales na Bolívia e a nacionalização dos hidrocarbonetos em 2006 foi um caso emblemático enfrentado pelo Brasil. Ao invés de uma confrontação como esperavam setores da sociedade, o governo procurou o diálogo a fim de preservar o relacionamento estratégico com o país.

Neste quadro, a Argentina, para FHC era “um” parceiro estratégico, enquanto para Lula é “o” parceiro estratégico<sup>42</sup>. A coordenação política do primeiro atendia a limites e não comprometia a gestão de políticas macroeconômicas e setoriais do Brasil. Era, de certa forma, conformada ao modelo intergovernamental do Mercosul, enquanto Lula adotou uma postura mais favorável e vem realizando consultas freqüentes sobre os mais variados assuntos em vista da tomada de posições comuns.

---

<sup>42</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº 1, 2004.

O fortalecimento do bloco é manifestamente a prioridade mais importante. Além dos temas econômicos e comerciais tratados por FHC, o novo governo avançou na coordenação de políticas macroeconômicas e sociais. Nesta visão, o Mercosul deixa de ser um meio para realizar objetivos gerais da política externa para ser um fim em si mesmo, dispondo-se o Brasil a arcar com os custos e responsabilidades dessa tarefa. Para isso teve de se ausentar no contencioso entre Uruguai e Argentina na instalação das processadoras de celulose a fim de manter a parceria argentina. O próprio governo se revelou relutante à criação de normas e instituições supranacionais. A Comunidade Sul-Americana de Nações ainda que tenha criado uma estrutura propícia a cooperação em áreas como energia e infraestrutura não preencheu o vácuo institucional existente.

Não se pode negar também a falta de articulação em questões como a reforma do Conselho de Segurança da ONU, ainda que os dois países tenham reconhecido a legitimidade das postulações recíprocas. O descompasso entre o peso regional do país e sua influência de fato, agravado pela própria assimetria estrutural na região, o crescente protagonismo de Hugo Chávez levam a certa desolação com os resultados obtidos com essa política externa.

De qualquer modo, Lula enfatizou várias vezes a importância estratégica do Mercosul que poderia se constituir na base material para a união política da América do Sul e fortaleza defensiva contra investidas imperialistas. É esta a visão que o novo governo têm da Alca (Área de Livre Comércio das Américas): um projeto para “anexação” da América Latina aos Estados Unidos. Lula, uma vez no poder, tem operado uma barganha ainda mais dura na mesa de negociações, o que levou a vários impasses também criados pela posição intransigente dos norte-americanos em relação a acesso a mercados e a subvenção agrícola. Denota-se aqui, novamente, a ênfase no “interesse nacional” com uma visão bem mais crítica das vantagens e desvantagens da liberalização comercial em uma relação assimétrica com o Império.

A relação com os EUA talvez se revele um dos principais pontos de divergências na conduta dos dois governos. FHC a definia como essencial e cooperativa, chegando a desenvolver relações pessoais com o então presidente. Apesar das discordâncias especialmente na área comercial que levou o Brasil a questionar os subsídios norte-americanos no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC, as relações foram boas.

Quando as pesquisas eleitorais indicavam a vitória de Lula nas eleições de 2002, espalhou-se o receio de que o Brasil tomasse direções contrárias aos interesses norte-americanos, o que elevou o risco país a 2000 pontos. Assim que eleito, Lula teve uma visita com Bush que contribuiu para diminuir o receio de conflito. Lula reconhece os EUA como a nação mais poderosa com a qual mantém uma boa relação política, econômica e comercial, mas prioriza os laços com países do Sul. As elites norte-americanas, por sua vez, não o vêem como o melhor candidato, mas não lhe fazem forte oposição.

Os dois governantes adotam posição essencialmente semelhante no despreço a agenda antiterrorista norte-americana marcada por uma ênfase militar, defendendo que esta prática só será combatida com medidas de natureza social que envolvam o fim da fome e da miséria ao invés de políticas unilaterais intolerantes e impositivas.

A Europa, pelos laços culturais e históricos, era o principal parceiro do Brasil e do Mercosul para FHC que também tinha uma visão realista sobre a abertura comercial. Lula também vê o velho continente como um parceiro comercial, mas acredita também na formação de alianças compensatórias contra o unilateralismo norte-americano. Lula inclusive parece ver mais benefícios em um acordo Mercosul-UE do que naquele negociado com os EUA.

Essa postura já tinha sido tomada nas negociações do Acordo-Quadro de Cooperação Interinstitucional entre Mercosul-UE em 1992 e outro Inter-Regional de Cooperação em 1995. Entre 1992-1997 o comércio entre os blocos cresce 266% e os investimentos da EU no Mercosul 700%<sup>43</sup>. Negociações para fórmulas de união política também foram empenhadas e a atingira magnitude superior às negociações que se levavam sobre a ALCA.

Para Amando Cervo, o governo Lula planeja a sua inserção através da estratégia logística e busca

“reforçar o núcleo central da economia nacional, estatal ou privado, nacional ou estrangeiro; reconverter a política de comércio exterior em instrumento estratégico de desenvolvimento; conter a evasão de renda líquida nacional; enfim, promover a internacionalização da economia nacional, desde a plataforma regional. (...) Da era Cardoso para Lula, o Brasil evoluiu de uma aliança estratégica com o Ocidente, feita da subserviência decisória e de ilusão kantiana, para o universalismos de ação, feito do jogo duro e realista

<sup>43</sup> CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 45, n°1, 2002. p.29

das relações internacionais. O Brasil de Lula molda sua política exterior pelo paradigma do Estado logístico, imitando o comportamento dos grandes.”<sup>44</sup>

Sua tarefa foi

“tirar a política exterior das ilusões da harmonia kantiana e de divisas e orientá-la para a conquista da reciprocidade real nas relações internacionais, ou seja, a transição do multilateralismo utópico para o multilateralismo de reciprocidade entre países centrais e emergentes; b) o enfrentamento das dependências estruturais – financeira, empresarial e tecnológica – com o fim de atenuá-las; c) a idéia de reforçar a América do Sul como pólo de poder e plataforma política e econômica da realização de interesses brasileiros”<sup>45</sup>.

A noção de autonomia também apresentou variações no período, conforme os interesses e posições de poder. Como escreve, em 1998, Gelson Fonseca Jr.,

“a autonomia, hoje, não significa mais ‘distancia’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os ramos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais”<sup>46</sup>.

Vigevani e Cepaluni apontam que a noção de autonomia hoje refere-se também à participação no regime internacional através de alianças Sul-Sul, incluindo alianças regionais, acordos com parceiros não tradicionais em busca da redução das assimetrias em relação aos países mais poderosos<sup>47</sup>. Inicialmente buscava-se a autonomia pela distância, depois através participação e hoje se verifica a autonomia pela diversificação. Esta última noção não preceitua apenas a ampliação das relações com parceiros não tradicionais. Revela também a capacidade de intervir em áreas que não são de interesse direto, mas referem-se a interesses gerais da comunidade internacional.

Percebe-se que FHC parecia colocar as prioridades econômicas antes de tudo, enquanto Lula assume as prioridades políticas. Como escreve Paulo Roberto de Almeida, “conformismo e voluntarismo talvez sejam expressões muito fortes, e

<sup>44</sup> CERVO, Amado Luiz. *Os objetivos da política exterior de Lula*. Colunas do Relnet, nº 10, 2004.

<sup>45</sup> CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

<sup>46</sup> FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 368

<sup>47</sup> VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. *Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification*. *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, 2007

certamente, maniqueístas, mas elas provavelmente traduzem uma postura de “aceitar o mundo como ele é”, no caso de FHC, e outra de “mudar o mundo” (como explicitado, por exemplo, na tentativa insistente de se instituir uma espécie de “Fome Zero Mundial”)<sup>48</sup>.

Maria Regina Soares de Lima aponta que o traço distintivo da política externa de Lula seja, uma

“maior assertividade no plano internacional, que se manifestou na quebra de certos dogmas da diplomacia brasileira, como a disposição ao ativismo na região sul-americana, transpondo a fronteira convencional entre assuntos domésticos e internacionais. Ao ousar mais, naturalmente se expôs mais. Foi o caso da candidatura a um assento permanente no Conselho de Segurança, que figurou como prioridade estratégica da política externa e motivou uma ampla investida rumo aos países do Sul, mas acabou tendo impacto negativo sobre a capacidade de coordenação regional”<sup>49</sup>.

Lula deseja promover uma política externa “ativa e altiva”, como define o próprio chanceler Amorim, com um papel essencial na conformação do projeto nacional. A ousadia não se refletiu apenas em questões internacionais, mas a própria discussão sobre a política externa foi alçada a um novo lugar na sociedade brasileira. Até pouco tempo, o tema era praticamente ignorado nos meios de comunicação ou dispunha de um relativo consenso de aprovação mesmo entre tendências ideológicas distintas. Agora, tem se tornado importante ponto de debate, assumindo inclusive importante papel na campanha eleitoral, em vista, do relativo dissenso que chegou a causar.

Como escreve Paulo Roberto de Almeida, talvez os elementos verdadeiramente inovadores não devessem ser buscados no discurso, mas no próprio fato de que a ação governamental neste terreno já não colhe consenso da sociedade. Houve um aumento do diálogo do Itamaraty com o Congresso e outros setores da sociedade civil, na busca de uma “internalização” do mundo e preservação de um espaço para a política externa no plano interno.

Celso Lafer, chanceler de Fernando Henrique Cardoso no período, afirma

“A diplomacia do governo Lula contém elementos de continuidade, como a prioridade ao Mercosul, a valorização do sistema multilateral e a busca de

<sup>48</sup> ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº 1, 2004. p. 18

<sup>49</sup> LIMA, Maria Regina Soares de. *Decisões e Indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do Presidente Lula*. Carta capital, 27/12/2006.

maior intercâmbio com parceiros não tradicionais, como a Índia, a China e a África do Sul. Mas também contém mudança de ênfase, às vezes perigosas, e sobretudo de figuração: a atual diplomacia dá à política externa uma feição de política-espetáculo, reminiscência da festa republicana destinada a transmitir ao público interno a idéia de um recomeço radical<sup>50</sup>.

Assim, não se pode negar o discurso de mudança e a realidade da continuidade. O governo Lula deu maior ênfase em algumas linhas de atuação que já vinham sendo seguidas com certas hesitações. Combinou uma política macroeconômica ortodoxa, em tudo semelhante à de seu antecessor, e uma política externa heterodoxa muito próxima da estratégia autonomista busca parceiros estratégicos no Sul a fim de obter maior poder de barganha nas negociações internacionais. Segundo Altemani de Oliveira, representando uma continuidade das expectativas e estratégias de desenvolvimento nos governos anteriores evidenciando a composição política estabelecida no Planalto, as linhas básicas do governo Lula estão centradas

“a) na Construção da comunidade Sul-Americana de Nações e no relançamento do Mercosul;  
b) na importância política e econômica dos países intermediários para reforço das pretensões internacionais do Brasil;  
c) na necessidade de avançar nos processo negociadores multilaterais e, em especial, na OMC;  
d) na instrumentalização do Mercosul ou da ALCSA para ampliar a capacidade nacional em relação a outras regiões”<sup>51</sup>.

Maria Regina Soares de Lima conclui

“As relações com o mundo desenvolvido não foram abandonadas em razão da ênfase conferida aos países do Sul. O que não se observou de fato foi a busca de exclusividade ou aliança preferencial com um lado ou com o outro, até porque há muito a política externa abandonou a idéia de alianças preferenciais ou automáticas, exatamente pelas características estruturais da distribuição equilibrada do comércio do País com as quatro macrorregiões: União Européia, América do Norte, Ásia e América do Sul. O que, sim, ocorreu foi um esforço em incentivar o relacionamento com os países do Sul e mesmo de retomar relações tradicionais, praticamente abandonadas no governo anterior, como com a África, por exemplo”.

O desejo de colocar a cooperação Sul-Sul em destaque na agenda brasileira deve ser reinterpretado de acordo com a nova configuração marcada pela participação do país nos regimes internacionais e a aceleração do processo de

<sup>50</sup> KUNTZ, R. *O ex-chanceler e a diplomacia*. O Estado de S. Paulo, 5. Dez. 2004, p. D6

<sup>51</sup> OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 264



globalização que tornaram impossível manter uma política externa com baixo grau de interdependência com outros países. Esta situação explica por que a posição tomada pelo atual governo não é necessariamente afrouxar laços com os países do Primeiro Mundo.

As noções de dependência e autonomia são inerentes a atuação internacional de potências médias<sup>52</sup>. Às vezes estes países agem como países fracos, às vezes com padrões de ações fortes. As mudanças de ênfase na ação internacional brasileira não indicam perda de sentido, sugerem que o poder deve ser medido conforme tópicos específicos questionando a noção de uma única estrutura geral de poder em todas as áreas. A partir disso, pode-se afirmar que a busca por uma relação mais balanceada com países ricos não resulta em ruptura de relações.

Os dois governos podem ter utilizado estratégias políticas diferentes, mas não se distanciaram do objetivo desenvolvimentista e a busca da autonomia. Enquanto não houve grande ruptura com a tradição diplomática, houve ênfases e descontinuidades em linhas de atuação.

---

<sup>52</sup> LIMA, Maria Regia Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, n° 1, 2005.

#### 4. A FORMAÇÃO DE COALIZÕES

Os novos constrangimentos do sistema internacional demandaram a reformulação da estratégia de inserção internacional brasileira. A noção de autonomia pela integração revelou-se inviável ainda no fim do mandato de Cardoso, que iniciou um processo de coalizões com países em desenvolvimento dentro da OMC.

A diplomacia sob o governo Lula aprofundou a correção de rota iniciada buscando uma estratégia de inserção mais adequada às demandas das novas elites econômicas, setores sociais, da percepção do papel brasileiro no mundo e dos constrangimentos à inserção periférica dos países em desenvolvimento. Vem, assim, desenvolvendo uma política externa mais heterodoxa de modo a aproveitar o redesenho da balança de poder global que “vem criando novas possibilidades e brechas de inclusão de novos atores e projetos de reorganização do sistema de Estados e dos valores no seio da comunidade internacional”<sup>53</sup>.

Conforme pronunciou Mbeki, “o G-8 esgotou sua validade como formulador de solução para os problemas do mundo globalizado; esse grupo precisa injetar em suas análises a visão dos países em desenvolvimento”. De fato, o fortalecimento do sistema multilateral de comércio e segurança depende muito mais dos países intermediários. Os países desenvolvidos dispõem de outros mecanismos para defender seus interesses, o que não é o caso para um país como o Brasil. Acontece, porém, que os países médios também já não contam com o irrestrito apoio dos países pequenos – até mesmo como consequência do efeito *bandwagoning*. A grande questão, então, é como exercer a opção de voz e buscar melhores retornos nas questões de seu interesse sem provocar o enfraquecimento dos regimes de comércio e segurança coletiva.

Nesta perspectiva, a atual política externa considera o multilateralismo como um movimento amplo de desconcentração e de novas regulamentações do poder no sistema internacional.

---

<sup>53</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas. Colunas do Relnet*, nº 11, mês 1-6, 2005. Disponível em [www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br) Acesso em 12 de julho de 2009.

“O Brasil precisa reagir às iniciativas das grandes potências e articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com Estados periféricos para defender e proteger seus interesses. Apesar das diferenças entre eles, possuem interesses e características comuns de modo que não são competidores diretos, mas parceiros para construir projetos políticos conjuntos”<sup>54</sup>

Busca-se, assim, consolidar um multilateralismo compatível com os objetivos do desenvolvimento conforme a tradição nacional-desenvolvimentista da política externa brasileira. Seus desdobramentos práticos estão evidenciados na formação do IBAS (Fórum de Diálogo Índia, Brasil e África do Sul ou IBSA em inglês) e no G-20 (grupo de países em desenvolvimento criado na Conferência Ministerial da OMC em Cancún).

Não se trata de uma organização formal. Também não é um bloco ou uma aliança. Não conta com sede ou secretariado. É, na verdade, um alinhamento de países com interesses em comum e estágios similares de desenvolvimento criado por razões de cunho endógeno. Ao invés de priorizar as tradicionais relações com países do Norte, começa-se a olhar para os pares com problemas ou mazelas comuns e que podem ser a fonte inspiradora para a gestão destes dilemas. Nesta condições,

“A prioridade é definir uma verdadeira política externa de cooperação sul-sul. Há uma expectativa enorme no ex-Terceiro Mundo quanto ao Brasil, pois esperam de nós uma alternativa. Ainda não assumimos o fato de que somos uma potência no sul. O Brasil é muito mais palpável para outros países do que potências como a China. Ele pode defender causas que ajudem o mundo a se tornar mais cosmopolita. Nós pertencemos ao sul e aqui devemos crescer”<sup>55</sup>.

A formação destes grupos é um mecanismo que permite a coordenação de posições em temas importantes e falar e falar de forma uníssona nos foros internacionais. Podem reforçar o diálogo e a cooperação na busca de objetivos comuns o que pode ser alcançado em áreas específicas, mas não o tempo todo para todos os países.

Representa uma inovação na forma de inserção dos países em desenvolvimento no cenário internacional. Por isso, precisou vencer o ceticismo de

<sup>54</sup> GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999. p.23

<sup>55</sup> SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2005. p.20

grupos defensores do alinhamento automático aos centros de poder e dos conformistas. Todavia, a trajetória cumprida tem evidenciado forte vigor e dinamismo. De fato, o sucesso destes grupos simboliza o momento de transição do cenário internacional. A formação do IBAS e do G-20 é uma consequência da conjuntura atual na qual atores emergentes têm buscado novas possibilidades de modelar o sistema internacional.

Trata-se também de uma plataforma de relacionamento através da qual os três países tão diferentes culturalmente podem intercambiar e desenvolver uma atmosfera de mútua confiança. Este não é um objetivo pequeno, já que o comércio só floresce se os países entendem-se. Assim, um maior diálogo entre as nações leva em longo prazo a uma maior cooperação em várias áreas.

Como se trata de países grandes e estrategicamente posicionados, a coordenação certamente trará forte impacto nas discussões com interlocutores economicamente mais poderosos. As principais características, objetivos, estrutura e avaliação das coalizões IBAS e G-20 é o tema dos próximos dois sub-capítulos.

#### **4.1 IBAS**

Inicialmente ironizado como reedição do terceiro mundismo e do movimento dos países não alinhados da década de 1970, o IBAS vem despertando grande interesse dos analistas internacionais por se tratar de uma aliança que, a princípio, pouco tem a ver com a visão estratégica e as necessidades dos três membros.

Sua formação remonta à idéia do partido sul-africano African National Congress (ANC) de formação de um grupo de países do Sul que espelhasse o G-8, tornando-se um interlocutor deste. Entretanto, Pretória ainda não se sentia confortável para naquele momento de transição democrática tomar caminhos que pudessem ser mal interpretados pela comunidade internacional.

Sob o governo Mbeki tentou-se um encontro com Brasil, Arábia Saudita, Índia e China a ser realizado em novembro de 2001. Porém, a turbulência internacional gerada pelos atentados terroristas de 11 de setembro levou ao adiamento da reunião. Neste tempo a diplomacia sul-africana refletiu sobre sua proposta, considerando a participação da Arábia Saudita e a China inapropriada

para a interlocução do G-8, pois além da rivalidade indo-chinesa, o déficit democráticos dos dois países poderia afetar a legitimidade do grupo.

Assim, a proposta foi relançada no encontro dos chanceleres dos três países por ocasião da posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 1º de janeiro de 2003 e formalizada em 6 de junho daquele ano com a Declaração de Brasília, assinada por Yashwant Sinha, Celso Amorim e Nkosazana Dlamini-Zuma.

A Declaração aponta para as credenciais democráticas, o status de país em desenvolvimento e a capacidade de atuação global como fatores de aproximação. Não se pode esquecer também que se trata de potências médias, com peso específico regional, caracterizadas como economias emergentes, dotadas de parque industrial desenvolvido, com acentuados problemas de distribuição de renda e populações economicamente excluídas, bem como atuação similar em organismos internacionais e o desejo de reforma das Nações Unidas.

Nas palavras do Ministro Celso Amorim, em entrevista concedida após as reuniões para o lançamento do IBAS, a articulação se deu

“porque são três países, cada um de uma das três regiões do mundo em desenvolvimento: Ásia, África e América Latina. São três democracias; são três países que têm um importante papel a desempenhar em suas respectivas regiões; são três países democráticos, países em que a democracia tem um forte papel na sua vida política; são países que têm também problemas sociais, mas que estão dispostos a enfrentá-los; e são países que têm também visões muito semelhantes em muitos temas multilaterais, e, quando não em absolutamente todos, a perspectiva que nós temos é, sem dúvida alguma, muito semelhante. Então, era preciso transformar essa coincidência virtual numa cooperação real. Eu acho que é isso que essa reunião desses três países do Sul visa a criar”.<sup>56</sup>

Com base na Declaração, os países comprometeram-se a realizar consultas de alto-nível para aprimorar o entendimento e a coordenação política em um amplo espectro de temas como multilateralismo, promoção da paz e segurança, desenvolvimento sustentável, combate à fome e à pobreza, além de projetos de cooperação técnica setorial. Reafirmaram a importância do respeito às normas de Direito Internacional e a necessidade da reforma da ONU, em especial do Conselho de Segurança que deve ser expandido nas categorias de membros permanentes e não-permanentes de modo a congregar também países em desenvolvimento nas duas categorias.

---

<sup>56</sup> Entrevista Conjunta a Imprensa (Brasília, 6 de junho de 2003) [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso em 18 abril de 2005.

Conquanto os países partilhem de objetivos comuns na busca de uma alternativa às relações Norte-Sul, suas políticas externas revelam históricos bem distintos. Refletindo, naturalmente, em distintos imperativos regionais e estágios de desenvolvimento e a tentativa de adaptação à globalização assimétrica em um mundo em que os desequilíbrios entre os países desenvolvidos vem se alterando com a ascensão de poder de países como a China e até mesmo os próprios membros do IBAS.

Diante disso, torna-se interessante fazer um breve retrospecto das políticas externas, seus condicionantes e interesses dos países membros do IBAS. Como já se tratou de modo detido sobre o Brasil nos capítulos 2 e 3, tratar-se-á, neste capítulo, apenas dos países parceiros: Índia e África do Sul.

#### **4.1.1 OS PAÍSES PARCEIROS**

##### **4.1.1.1 ÍNDIA**

A Índia constitui, junto à China e ao Japão, um dos principais centros de poder na Ásia Meridional. Sua posição geográfica lhe confere posição estratégica. É o único país que faz fronteira com todos os países da região – Paquistão, Bangladesh, Nepal, Butão, Sri Lanka e Ilhas Maldivas – e seu território é quase três vezes maior que os seis países juntos. Possui a segunda maior população do mundo, superior não só em números, mas com qualificados cientista e profissionais em diversas áreas.

Apesar da baixa renda per capita, o PIB total indiano é superior a todos os outros na região. O país é hoje a segunda economia que mais cresce no mundo. Juntamente com a China, monopolizou as discussões do Fórum Econômico de Davos, onde foi objeto de minucioso estudo por variados grupos econômico em busca de novas oportunidades de investimento ou para entender o modelo que colocou o país na vanguarda do desenvolvimento econômico.

A Goldman Sachs, utilizando um modelo de convergência condicional inspirado em teorias de crescimento endógeno na análise dos BRICS, informa que a Índia apresenta uma taxa potencial de crescimento de 5,8% ao ano nos próximos 30 anos, enquanto a China terá um ritmo de crescimento maior entre 2010 e 2015 que

tenderá a decrescer para 3%<sup>57</sup>. Dani Rodrik e Subramaniam falam em índices ainda mais animadores em torno de 6-7% até 2025<sup>58</sup>.

O entorno regional se caracteriza por conflitos, rivalidades entre grupos étnicos e religiosos, disparidades sociais e econômicas, predomínio de governos autoritários e corruptos, sendo que alguns de seus vizinhos podem ser considerados “Estados falidos”. Assim, a segurança regional torna-se extremamente complexa evidenciando-se três círculos concêntricos que comportam comportando os vizinhos (inclusive a China) e áreas adjacentes (o Oceano Índico, a Ásia Central e o Oriente Próximo como zonas de potencial ameaça

O vizinho Bangladesh permanece incapaz de promover a integração de facções nacionalistas bengalis e muçulmanas e definir sua identidade frente ao vizinho mais poderoso. Já o Paquistão representa o maior desafio nas relações com os vizinhos. É considerado em círculos indianos como epicentro do terrorismo internacional e abriga membros da *Al Qaeda* e *Taliban*. Além disso, a relação indo-paquistanesa desempenha papel vital na definição da identidade e na manutenção da unidade e integridade nacional indiana.

A separação dos países apenas pôs fim ao conflito interno, mas o colocou em nível internacional. O Paquistão acredita que a região da Caxemira, com população majoritariamente muçulmana deveria ser integrada ao Estado muçulmano, enquanto o “Estado Secular Indiano” não admite perder a região com bases em motivos religiosos. Com a separação do território, a Índia buscou construir a nação sobre as bases do secularismo, democracia e inspiração no socialismo, valores que eram compartilhados por uma pequena elite e estranhos à população.

Todo este clima de rivalidade e insegurança reforça a idéia de que a Índia tem que defender os interesses nacionais e se transformar em um centro autônomo de poder mundial dando prioridade ao programa nuclear. O país dispõe de equipada marinha e encaminha-se para desafiar o controle norte-americano exercido no Oceano Índico, grande exército e força aérea tecnologicamente sofisticada – construída com forte auxílio soviético - apoiadas na capacidade nuclear e um avançado quadro científico. As operações Operação Shakti ou Pokhran II realizadas

<sup>57</sup> Goldman Sachs. *Dreaming with the BRICS: the path to 2050*. Wilson D. e Purushotmn, R. *Global Economics Paper*, nº 99., 1 outubro, 2003.

<sup>58</sup> RODRIK, Dani. SUBRAMANIAM. *From Hindi growth” to productive surge: the mystery of Indian Growth Transition*. NBER Writing Paper, 2004. 10376.

em 1998 geraram repúdio de quase toda a comunidade internacional, inclusive o Brasil votou favorável na resolução do Conselho de Segurança.

Esta tensão com comunidade internacional já tinha sido sinalizada na eleição para os novos membros das vagas temporários do Conselho de Segurança da ONU em 1996, quando a Índia recebeu apenas 40 votos ao passo que o Japão teve 142.

Apesar de hoje defender uma política nuclear, a Índia foi o primeiro país a propor a eliminação dos testes nucleares (1954), um tratado não-discriminatório de não-proliferação (1965), um tratado proibindo o uso de armas nucleares (1978), o congelamento nuclear (1982) e um programa que eliminaria totalmente as armas nucleares (1988). Entretanto, as iniciativas foram rejeitadas pelas grandes potências.

O regime de não-proliferação, como concebido e aprovado, e as atitudes dos países nucleares, impuseram à Índia uma espécie de “apartheid nuclear”, obrigando-a a opção nuclear, ainda que os testes realizados em maio de 1998 não tiveram como alvo nenhum país específico; seu objetivo foi assegurar ao povo indiano compromisso com sua própria segurança.

Na verdade o parâmetro de inserção internacional indiano foi os ideais pacifistas de Mahatma Gandhi que não se restringiram apenas ao processo de independência indiano. Jawarhalal Nehru inspirado em Gandhi distinguia claramente o pacifismo e utopia do “idealismo prático”, que se constituiu a base fundamental da política externa e de segurança da Índia pós-independência. Seus objetivos se assentavam sobre os pilares da paz mundial e a liberdade humana.

Nehru foi o grande formulador de uma política externa de não-alinhamento, combateu o colonialismo e o imperialismo – tanto soviético como norte-americano – e combateu o racismo, especialmente a Apartheid praticado pela África do Sul. Sua motivação era mostrar que de fato a Índia tinha se tornado um país independente e capaz de traçar seu próprio futuro.

Este discurso pacifista, não impediu que se projetasse no exterior uma imagem de grande desigualdade econômica e social no país: de um lado, milhões de pessoas em situações precárias e de extrema pobreza e, de outro, um pequeno grupo abastado e uma classe média emergente ainda pouco expressiva. O regime autárquico e a política de substituição de importações pouco contribuíram para a construção de uma infra-estrutura física e o fortalecimento das instituições do país.



Lal Bahadur Shastri, sucessor de Nehru, tornou-se herói nacional ao enfrentar com firmeza a Segunda Guerra com o Paquistão em 1965, cujas tropas haviam invadido os estados de Jammu e da Caxemira. Em seus mais de 15 anos como primeira-ministra, Indira Gandhi tornou a política externa cada vez mais realista, inseriu o país na corrida espacial, explodiu a primeira bomba atômica e construiu importante base industrial. Rajiv Gandhi teve de enfrentar fortes conflitos internos e tensões com o Paquistão, fortalecendo a política do poder militar e segurança interna regional.

Com o colapso da União Soviética, Narashima Rao teve de realizar ajustes econômicos, em sua política interna e externa. O governo russo não tinha mais condições de proporcionar equipamentos, assistência militar nem defender interesses indianos em foros multilaterais. A crise do golfo obrigou muitos trabalhadores indianos a retornarem ao país, interrompendo as remessas de dinheiro e elevou o preço do petróleo. Apesar das freqüentes manifestações de fundamentalistas hindus, conflitos e terrorismo, a prioridade era promover desenvolvimento econômico e aumentar a capacidade militar de modo a garantir segurança interna e regional.

O governo também empreendeu um amplo programa de reformas para a Índia à economia global. O crescimento anual do PIB de cerca de 5 a 6%, das reservas, do investimento estrangeiro, do comércio exterior e a melhoria dos índices macroeconômicos fortaleceram o governo e permitiram a adoção de medidas para manter a estabilidade interna e mudar a política externa. Sua política “Olhe para o Leste” aproximou o país da ASEAN (Associação dos Países do Sudeste Asiático) em busca de novos mercados e para contrabalançar a influência chinesa na região.

O processo de abertura também resultou na aproximação com outros países como Israel e França, e sobretudo com a comunidade indiana enriquecida no exterior que agora passa a investir no país. Muitos expatriados têm retornado ao país para estabelecer negócios próprios, o que tem contribuído fortemente para projetar o país em áreas como tecnologia da informação, informática, indústria química e farmacêutica. Também permitiu se valer dos foros multilaterais para manter diálogos com o Paquistão.

Contudo, boa parte da população ainda vive em condições subumanas. Segundo Amartya Sen,

“Após 50 anos de independência, metade dos adultos na Índia são analfabetos (na verdade mais de 70% das mulheres adultas não sabem ler ou escrever (...)) A Índia não teve dificuldade em fazer aumentar suas taxas de crescimento econômico ao remover dificuldades e restrições, nem de fazer uso de suas oportunidades de comércio. Mas uma ampla parcela da sociedade indiana permanece excluída do âmbito das oportunidades econômicas”<sup>59</sup>

Após os ataques terroristas de 11 de setembro e as manifestações de apoio do governo indiano, as relações com os Estados Unidos se tornaram mais densas e estreitas. Em visita do presidente Bush, os indianos obtiveram o reconhecimento de sua condição de potência nuclear e o acesso à tecnologia e combustível nuclear dos EUA. Apesar disso, a princípio, causar atrito com o histórico aliado Paquistão, a aproximação norte-americana busca contra-balancear a crescente presença chinesa não só na Ásia, mas no mundo todo e atenuar umas das maiores demandas por combustível fóssil do mundo, diminuindo a pressão sobre os já elevados preços internacionais do petróleo do qual os EUA são dependentes.

Com o acordo, os EUA pretendem tirar proveito de uma das economias para promissoras no novo século, mesmo que isso implique na transferência de postos de trabalho do território norte-americano para o território indiano. Assim, o discurso em defesa da “maior democracia do mundo” tem objetivo de fazer frente ao regime autoritário chinês.

Por fim, esta breve análise em perspectiva histórica permite verificar que a Índia reúne fatores e características que a credenciam como membro de um futuro bloco de poder nas relações internacionais. Com a segunda maior população do mundo, um Estado laico e democrático, o país, em seus 62 anos, alcançou conciliar um forte desenvolvimento econômico de longo prazo com uma atuação relativamente independente e comprometida com os interesses nacionais.

#### **4.1.1.2 ÁFRICA DO SUL**

A África do Sul foi um dos países mais isolados da comunidade internacional no século XX. Sua política externa desde o pós Segunda Guerra Mundial, ou mais especificamente, 1948 esteve vinculada a defesa do regime do apartheid. A África

---

<sup>59</sup> METCALF, Barbara. METCALF, Thomas R. *A Concise History of India*. London: Cambridge University Press, 2005. p.284

Austral era seu reduto, complementado por algumas relações encobertas com as grandes potências. Seus vizinhos temiam uma ação agressiva de Pretória, que devotava sua preocupação à segurança, nem sempre defensiva. Tanto que o país chegou a desenvolver um programa nuclear com fins militares.

Na contramão da história, a África do Sul foi alvo de sanções das Nações Unidas – em 1973, com a Convenção para Supressão e a Punição ao Crime de Apartheid – bem como das Conferências contra o Racismo em 1973 e 1983. Enquanto a comunidade internacional aplicava boicotes que também alcançaram os domínios econômico, cultural, militar e esportivo, o país viu a implantação, o aprofundamento, a resistência e o desmantelamento do regime; quando, em 1994, surge uma nova África do Sul, formalmente liberta, mas em luta contra seu terrível legado político, econômico e social.

As eleições de abril de 1994 trouxeram um clima de otimismo que se refletiu no âmbito externo. A ascensão do Congresso Nacional Africano ao governo implicou a reformulação da política exterior e a própria personalidade de Nelson Mandela, como um dos maiores líderes mundiais do século XX, assumiu importante papel de projeção da África do Sul. O país rapidamente buscou a “normalização” das relações internacionais, a readmissão na ONU e na *Commonwealth* Britânica, admissão na Organização da Unidade Africana, na Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral e a retomada de relações bilaterais com vários outros Estados.

Estruturou-se o que se passou a chamar de “diplomacia da Borboleta”. Um eixo Norte-Sul voltado para a Europa, os Estados Unidos e o continente africano complementado com suas asas se abrindo para a Ásia e a América do Sul. Mas o grande destaque do presidente Mandela foi a elaboração de uma série de princípios que, ao menos no discurso, continuam em plena continuidade no governo Mbeki. A saber:

- “a) a crença nos direitos humanos, que deveriam ser promovidos nas esferas política, econômica, social e ambiental;
- b) a democracia como elemento fundamental para a solução dos problemas da humanidade;
- c) a justiça e a lei internacional devem orientar as relações entre as nações;
- d) a paz internacional é a meta a ser buscada por todas as nações e, uma vez tendo falhado, os conflitos devem ser solucionados através de meios pacíficos e acordos internacionais;
- e) os interesses do continente africano devem ser refletidos na política externa da África do Sul;

- f) o desenvolvimento econômico da África do Sul depende da cooperação econômica regional e internacional num mundo interdependente;
- g) as relações exteriores da África do Sul devem espelhar seu profundo compromisso com a consolidação da democracia no país”<sup>60</sup>.

Estes princípios não significam necessariamente mandamentos da política externa sul-africana, mas devem ser compreendidos dentro do contexto em que foram elaborados. Apesar de buscar uma inserção internacional sustentada pelo tripé direitos humanos, desenvolvimento e paz, o regime de Mandela entendia que a África do Sul democrática deveria retribuir, de certa forma, a ajuda que havia recebido de alguns países durante o regime de *apartheid*. Assim, manteve relações com a Líbia de Kadafi, a Cuba de Fidel, ambos regimes hostilizados pelo ocidente.

Este foi mais um motivo para dificultar as já complicadas relações com os Estados Unidos. Enquanto Clinton reclamava da recusa em cortar laços com países terroristas, Mandela reclamou do não cumprimento de promessas de ajuda e investimento massivos no país. A doutrina da universalidade também provocou constrangimentos no relacionamento com a China, devido a questão com Taiwan.

Ao relegar as questões de segurança ao segundo plano, procurou regionalmente avançar na criação um entorno imediato pacífico, seguro e próspero por meio da concertação política e da cooperação econômica, financeira e social com seus vizinhos no âmbito da União Aduaneira da África Austral e da Comunidade da África Austral para o Desenvolvimento (SADC). A iniciativa sul-africana mais ousada no campo regional foi, sem dúvida, a intervenção militar no Lesoto, ocorrida em 22 de setembro de 1998, sob a designação de “Operation Boleas”.

No plano continental, além da limitação de seu poder, a África do Sul tem de disputar espaço com pelo menos outras cinco potências regionais: Egito e Líbia – com grande simpatia no mundo árabe – Nigéria, Quênia e talvez Sudão - apesar da convulsão interna e a questão de Darfur que assola o país. Essa multiplicidade de atores regionais se reflete diretamente nas discussões sobre a reforma do Conselho de Segurança da ONU.

Em 2005, a União Africana aprovou o Consenso de Ezulwini reivindicando ao menos dois assentos permanentes com direito ao veto, cujos ocupantes deverão ser escolhidos pela própria União, e não pela Assembleia Geral. A partir disso, Estados como África do Sul e Nigéria, que se acreditam com reais possibilidades de

---

<sup>60</sup> MANDELA, Nelson. *South Africa's future foreign policy*. *Foreign Affairs*. vol. 72, nº5, p.87

ocuparem os assentos permanentes à África, buscam maior flexibilidade do grupo maior diálogo com outros países extra-continenciais interessados na reforma. Já os Estados desejosos de ocupar tais assentos, mas conscientes das suas poucas possibilidades apegam-se deliberadamente ao Consenso, o que acaba por paralisar a reforma.

No plano internacional, a África do Sul afirma-se por sua influência moral. Depois de viver sob um regime racista, o país soube abraçar a multi-racialidade como valor fundamental da organização de sua sociedade. Além disso, as reformas econômicas e sociais a bandeira da defesa do desarmamento, a destruição unilateral de seu arsenal nuclear no início dos anos 90 contribuem para a construção de uma autoridade moral do país. O desafio, então, é transformar esta imagem em maior participação política nas decisões internacionais, especialmente nas Nações Unidas.

Com a eleição de Thabo Mbeki a estratégia internacional tornou-se ainda mais pragmática e com uma concepção mais limitada da política internacional. A partir de uma análise de que o continente africano é marginalizado na economia internacional, o governo de Mbeki volta-se a modificar esta situação atraindo investimentos e comércio para se tornar parte importante da economia internacional.

Essa “nova política externa” voltada para o desenvolvimento sustentável e iniciativas anti-poluição, controle da população, mecanismos para lidar com doenças contagiosas por contato, proliferação de armas, problemas de migração, democratização e assuntos relacionados aos direitos humanos tem sido alvo de grande crítica de muitos intelectuais. Além disso, o país é um grande poluidor, exportador de armas, intolerante com estrangeiros e sérios problemas de saúde pública, o que lhe tira muita credibilidade quando fala internacionalmente.

As relações econômicas também são vistas como um caráter estratégico, sobretudo quando a soma das suas transações corresponde a 60% do PIB nacional. Pretória engajou-se na tendência mundial de liberalização comercial, privatização e desregulamentação financeira. Os críticos também desaprovam o fortalecimento dos laços com a Europa ocidental e com os Estados Unidos em detrimento de uma agenda pró-africana. Para eles o governo deveria se pautar por princípios ideológicos na construção de uma infra-estrutura africana.

Ao contrário de outras potências emergentes, a África do Sul não conta com grande território, grande população ou poder militar. Sua capacidade

de atuação se concentra no âmbito regional e continental. Todavia, se atuar à altura dos desafios de estabilidade e prosperidade que o continente africano enfrenta, poderá ganhar maior influência global. Também é um pólo no continente africano. Pelos interesses brasileiros pode ser considerada, assim, um trampolim para a penetração em toda região da África Austral, região de grande produção e reserva mineral.

#### **4.1.2 ESTRUTURA**

Ao longo dos seis anos de existência do grupo, os países desenvolveram uma ampla estrutura, mas marcada principalmente pela informalidade. A coordenação de políticas é realizada pelos Chefes de Estado e Governo e seus chanceleres, que se reúnem anualmente. O primeiro encontro ocorreu em 13 de setembro de 2006 em Brasília, seguida de Tshwane em 17 de outubro de 2007 e Nova Délhi em 15 de outubro de 2008. Na Reunião Ministerial de Somerset-West estabeleceu-se a anualidade das Cúpulas e a emissão de um Comunicado Conjunto com os posicionamentos do grupo perante os temas da agenda internacional.

Os nove comunicados já emitidos – cinco de Comissões Mistas, Três de Encontros nas AGNUs e a Declaração de Brasília – constituem importante repertório sobre uma ampla gama de temas que mobilizam quase todos os setores das chancelarias. Eles têm contribuído para aprofundar o conhecimento mútuo e fortalecer as bases de uma cultura de interação entre os três países.

Em um nível abaixo estão as Comissões Mistas, presididas pelos Ministros das Relações Exteriores, que também se encontram nas Assembléia-Geral das Nações Unidas. A primeira se deu em Nova Délhi, em 5 de março de 2004; a segunda, na Cidade do Cabo, em 3 de março de 2005; a terceira, em 30 de março de 2006, no Rio de Janeiro; a quarta, de 16 a 17 de julho de 2007, em Nova Délhi; a quinta, em 11 de maio de 2008, em Somerset West; e a sexta, novamente em Brasília, em 31 de agosto e 1º de setembro de 2009.

Abaixo deste quadro estão os “Pontos Focais”, as autoridades mais importantes de cada país que atuam na direção executiva do Fórum. O Ponto Focal brasileiro é o Subsecretário Político para a África, Ásia e Oceania, e Oriente Médio (SGAP II); o sul-africano é o Vice-Diretor Geral para a Ásia e Oriente Médio (Deputy-

Director General: Asia and Middle East) e o indiano, o Secretário para o Ocidente (Secretary-West). Estas autoridades reúnem-se semestralmente, contando-se as reuniões que mantêm imediatamente antes dos encontros ministeriais.

Subordinados aos Pontos Focais estão os Coordenadores Nacionais, responsáveis pela coordenação das atividades dos Grupos de Trabalho e atividades administrativas do Fórum. Função exercida, no Brasil, pelo Diretor Departamento de Mecanismos Regionais do MRE; na África do Sul, pelo Diretor do Departamento de Assuntos Econômicos e Organismos Regionais; e na Índia, o Secretário Adjunto para Relações Econômicas Multilaterais.

Tendo vista a importância dada ao IBAS, foi criada uma unidade administrativa no Itamaraty exclusiva para o tema. A Divisão do Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (DIBAS), subordinado ao Departamento de Mecanismos Regionais da SGAP II.

Além das estruturas das chancelarias, tem-se a cooperação em setores de interesse estruturados em Grupos de Trabalhos (GT) que se reúnem em nível ministerial. Atualmente, há 16 GTs institucionais nas áreas de: Administração pública; Administração tributária – Receitas; Agricultura; Assentamentos humanos; Ciência e tecnologia, incluindo Pesquisa Antártica; Indústria, comércio e investimentos; Cultura; Defesa; Desenvolvimento social; Educação; Energia; Meio ambiente e mudanças climáticas; Saúde; Sociedade da informação; Transportes; e Turismo.

A fim de aproximar ainda mais os países, o diálogo trilateral também tem ocorrido nas áreas fora da esfera do Poder Executivo. Tem-se visto iniciativas nas áreas de: Gênero (Mulher); Pequenos Negócios; Cooperação Sindical; Sistemas Carcerários; Obras Públicas e Infraestrutura; Relações Federativas; Temas Florestais; Desarmamento e Não Proliferação; e Propriedade Intelectual. Totalizando, assim, 25 áreas de atuação. A possibilidade de perda de eficiência com tantos temas em pauta levou o Brasil a apresentar em Somerset West a proposta de agrupar os temas em seis Comissões ou “clusters”. Administração Pública (incluindo cooperação na área carcerária e relações federativas); Agricultura; Temas Sociais (incluindo Assentamentos Humanos, Desenvolvimento Social, Saúde, Obras Públicas, Água e Saneamento e Questões Trabalhistas); Educação e Cultura (incluindo Cooperação Esportiva); Temas Científicos e Energia (incluindo, além de C&T, Pesquisa Antártica, Sociedade da Informação, Meio Ambiente, Mudança do

Clima, Florestas e Energia); e Temas Econômicos e Comerciais (além de Comércio e Investimento, Turismo, Transporte, Pequenos Negócios e Administração Tributária).

Juntamente com a iniciativa brasileira para Erradicação da Fome da Pobreza, Índia, Brasil e África do Sul indicaram ao PNUD interesse em participar de projetos de média escala com possibilidade de serem replicados e disseminados em outros países. O programa, por sua vez, esboçou um fundo fiduciário: o Fundo IBAS de Combate à Fome e à Pobreza, formalmente estruturado em 28 de maio de 2004 sob a administração do PNUD.

Os três países contribuem para a manutenção do fundo com a quantia anual de 1 milhão de dólares americanos a serem aplicados em projetos que visem o “alívio e mitigação da pobreza”, “auto-sustentabilidade” e “replicabilidade”. O primeiro projeto financiado foi na Guiné-Bissau e destinou-se ao desenvolvimento da agricultura e pecuária, setor que representa 70% do PIB daquele país e emprega 85% da população economicamente ativa. O projeto “Recolhimento de Lixo Sólido” no Haiti já teve uma primeira fase encerrada e deslumbra-se a possibilidade de vir a ser expandido para outras localidades do país.

Além dos já implementados, foram aprovados projetos na Palestina, Burundi, Laos, entre outros. Estas iniciativas renderam ao Fundo IBAS em 2006 o “Prêmio Parceria Sul-Sul para Aliança Sul-Sul”. Ainda não satisfeitos, os representantes dos Pontos Focais do IBAS reuniram-se com membros do PNUD em meados de 2008 para adotarem práticas mais expeditas e eficazes no gerenciamento do Fundo e na aprovação de projetos.

#### **4.1.3 DIMENSÃO ECONÔMICO-COMERCIAL**

O IBAS tem trazido importantes resultados no esforço de aproximar países em desenvolvimento. A cooperação política entre três pujantes democracias abre boas oportunidades no campo econômico-comercial. Desde 2002, o comércio bilateral Brasil-África do Sul e Brasil-Índia cresceu 185%, para alcançarem, somados, 5,4 bilhões de dólares em 2007.

A parceria trilateral tem se revelado uma importante estratégia para a internacionalização das empresas dos três países e sua inserção em uma economia



globalizada. Através do Fórum Empresarial, lançado em 2005, tem-se trocado perspectivas e propostas. Empresas como Companhia Vale do Rio Doce, Marcopolo, Embraer e Petrobrás

Do outro lado, empresas indianas dos setores farmacêutico, químico, petroquímico, engenharia e tecnologia da informação e mineradoras sul-africanas têm revelado interesse e realizado investimentos no Brasil. A África do Sul é hoje o principal destino das exportações brasileiras para o continente africano e a Índia é o quarto maior parceiro na Ásia.

A busca de laços econômicos no Sul não depende apenas de esforços individuais dos países. A constituição de blocos regionais não se destina apenas a integração entre seus membros, mas também serve como entidade negociadora com outros parceiros.

Neste campo, tem-se discutido em um GT a possibilidade de formação e quais os formatos de uma área de livre comércio entre Mercosul, União Aduaneira da África Austral (SACU) e Índia. A II Cúpula do IBAS avançou nesta proposta que também contou com o apoio do Fórum Empresarial.

Trata-se de uma iniciativa ambiciosa, e obviamente de longo prazo, que corresponde a necessidade de formação de novas alianças comerciais dos países envolvidos e envolveria quase 1,5 bilhão de pessoas e um PIB de mais de 2 trilhões de dólares. Não apenas por estas dimensões, mas pelo dinamismo dos setores privados, complementaridade dos setores produtivos e posição geográfica estratégica em seus continentes torna a idéia mais atrativa.

#### **4.1.4 BALANÇOS, DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Os seis anos de atividades do Fórum IBAS revelaram resultados bastante animadores. Mais do que promover a aproximação dos povos e ampliação do comércio, a formação do grupo expressa uma visão solidária do futuro, conforme a filosofia propagada por Mandela e Gandhi. Neste sentido, pode-se dizer que é um grupo ainda mais articulado entre os membros do G-20. Índia, Brasil e África do Sul estão determinados a fortalecer um fórum que representa suas apostas para um mundo mais igualitário. Para isso contam com a mobilização dos governos, sociedade civil e setores produtivos.

Trata-se, certamente, de uma das maiores iniciativas das três diplomacias. Representa o conceito de alianças pragmáticas de geometria variável e especialmente a tentativa mais ambiciosa de cooperação Sul-Sul para desenvolvimento de um sistema internacional multipolar e multilateral. Seus eixos são a concertação política, cooperação sul-sul e cooperação com terceiros países.

O Fórum coloca como temas centrais: uma globalização mais justa e equitativa; a ampliação da representação dos países do Sul no Conselho de Segurança da ONU; a defesa e manutenção do G-20; a integração econômica sul-sul; e, o intercâmbio de projetos sociais e ambientais. Um desafio a que se submetem para ampliar as possibilidades inserção internacional. Com perspectivas e aspirações similares em muitos pontos essenciais da agenda internacional, a combinação de esforços e a aproximação política marcam a especificidade e a grandeza do IBAS.

Não se pode negar o efeito que a formação do grupo teve na arquitetura do G-8. Com uma postura ativa e pragmática, o Brasil busca aliados para cada problema, contestando sem desafiar os grandes e adequando um projeto de desenvolvimento à era da globalização.

Muito também tem se discutido sobre a possibilidade de ampliar o fórum. Para isso, já haveria candidatos “naturais” por suas características e desejo de maior inserção internacional. Embora o IBAS não tenha sido concebido para ser exclusivo, não se pode negar que ele é singular. Antes de buscar sua expansão, o grupo está em um importante momento de consolidação interna e aprofundamento das relações para atender as expectativas criadas.

Ainda mais por se tratar de um grupo informal, há que se considerar a necessidade de manter a harmonia entre os membros. Conforme escreve Ganson, os atores tendem a evitar membros supérfluos nas suas coalizões, pois o custo de formação de coalizões ideologicamente coesas é menor e o retorno aos participantes é maior, além de evitar o risco de deserção. Assim, o eventual ingresso de novos membros poderia afetar a dinâmica do processo<sup>61</sup>.

O que torna o grupo coeso e funcional é o conjunto de características de seus membros e a existência de objetivos comuns entre eles. A tabela abaixo, divulgada pelo MRE, traz importantes dados comparativos entre os três membros.

---

<sup>61</sup> OLIVEIRA, Amância Jorge Nunes; ONUKI, Janaina; OLIVEIRA, Emmanuel de. *Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul. Contexto Internacional*, v.28, nº2, jul./dez. 2006 p. 470

TABELA 1 – PARCEIROS DO IBAS

| Item / País   | Índia   | Brasil   | África do Sul   |
|---|---|--|---|
| <b>Nome Oficial</b>                                 | República da Índia  | República Federativa do Brasil   | República da África do Sul  |
| <b>Território</b>                                   | 3.287.590 km <sup>2</sup>   | 8.547.404 km <sup>2</sup>  | 1.221.404 km <sup>2</sup>   |
| <b>Presidente</b>                                   | Pratibha Patil, eleito em 2007                                    | Luiz Inácio Lula da Silva, eleito em 2002                              | Thabo Mbeki, eleito em 1999   |
| <b>Capital</b>                                      | Nova Delhi  | Brasília   | Pretória (executiva),<br>Cidade do Cabo (Legislativa),<br>Bloemfontein (Judiciária) |
| <b>Estrutura nacional</b>                           | República Federativa e Democrática com 28 estados e 7 territórios | República Federativa e Democrática com 26 estados e o distrito federal | República Democrática com nove províncias   |
| <b>Moeda</b>  | Rupee   | Real   | Rand  |
| <b>Conversão cambial para US\$1 (final de 2005)</b> | 45,07   | 2,34   | 6,35  |
| <b>PIB em 2005 em bilhões de US\$</b>               | 727   | 768  | 237   |
| <b>Crescimento do PIB em 2005</b>                   | 8,1%  | 2,3%   | 4,9%  |
| <b>Renda per capita em US\$</b>                     | 667   | 4,17   | 3,453 (2005)  |
| <b>Reservas internacionais em bilhões de US\$</b>   | 134   | 54   | 27,7  |
| <b>Importações em bilhões de US\$</b>               | 109   | 74   | 55  |

|                                  |           |   |                    |  |
|----------------------------------|-----------|---|--------------------|--|
| <b>Exportações</b>               | <b>em</b> | 81  | 118                | 52   |
| <b>bilhões de US\$</b>           |           |   |                    |  |
| <b>Dívida externa</b>            | <b>em</b> | 120   | 110                | 46,1   |
| <b>bilhões de US\$</b>           |           |   |                    |  |
| <b>Inflação</b>                  |           | 4,4% (2005)   | 5,25% (IPCA, 2006) | 3,9% (média 2005)  |
| <b>População</b>                 |           | 1,9 bilhão  | 184 milhões        | 46,9 milhões   |
| <b>População entre 0-14 anos</b> |           | 31,2%   | 27,9%              | 30,3%  |
| <b>Mortalidade Infantil</b>      |           | 5,6%  | 2,7% (2004)        | 8%   |
| <b>Desemprego</b>                |           | 9% (2005)   | 9,2% (Jan/2006)    | 26,2% (Set/2005)   |
| <b>Expectativa de vida</b>       |           | 64M/64F   | 68M/75F            | 50M/53F  |
| <b>Idioma</b>                    |           | Inglês, Hindi, Português<br>Hindustrani e outras 14 |                    | Inglês, Isizulu,<br>IsiXhosa, Afrikaans,<br>Sepedi, Setswana,<br>Sesotho, Xitsonga |
| <b>Religião</b>                  |           | Hindú, Islâmica                                     | Católica           | Católica, Islâmica   |

---

FONTE: BRAZIL. *A brand of Excellence Ministry of External Relation*. March, 2006, p. 9.

Os três países são classificados como potências médias e mercados emergentes, desempenhando importante papel nas suas respectivas regiões. Possuem padrões similares de desenvolvimento, parque industrial desenvolvido, certa capacidade científica tecnológica e aspiram a um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Com o IBAS, os três países buscam superar os constrangimentos de um mundo competitivo e desigual. Os resultados da cooperação científica e tecnológica também são alentadores, sobretudo com a constituição de um fundo para pesquisa integrada.

Brasil e África do Sul aderiram ao TNP renunciando às armas nucleares, ao passo que a Índia é uma potência nuclear. O entendimento no plano multilateral não se estende a todos os temas da agenda da reforma multilateral. A possível incorporação dos três no grupo do G-8 ou como membros permanentes do CSNU, ainda que represente uma ampliação da participação dos países do Sul nos

foros internacionais, não é vista necessariamente como democratização e aumento da representação política, mas sim a cooptação dos Estados mais desenvolvidos da região.

Brasil, Índia e África do Sul reivindicam o status de membro permanente com base no critério de representação geográfica. Já Argentina e México defendem a ampliação dos membros não permanentes. O conflito potencial entre a postulação brasileira e as relações com os vizinhos sul-americanos levou o país a realizar contatos fora da região com países como França, Alemanha, China, Índia e África do Sul. Diante disso, o tema é um dos pontos programáticos do IBAS.

Ao longo da sua existência, o IBAS tornou-se um grupo internacional digno de nota. É certo também que o aprofundamento das relações comerciais entre os três países pode levar ao aumento de contenciosos entre eles. Todavia, as relações entre os países têm revelado que as complementaridades podem ser maiores que os fatores de competição.

#### 4.2. G-20

A V Conferência Ministerial da OMC em Cancún foi um fracasso. De um lado os países desenvolvidos insistiam em aprofundar as negociações dos temas de Cingapura enquanto, do outro, países em desenvolvimento exigiam a eliminação de subsídios e a liberalização comercial agrícola. Estes países julgavam a proposta de liberalização agrícola de Perez Del Carillo muito limitada e próxima dos interesses americanos e europeus.

Um grupo de importantes países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, mostraram-se resistentes e dispostos em defender seus interesses. Para Zoelick, representante norte-americano, o colapso foi causado por estes países que prefeririam adotar a retórica da resistência<sup>62</sup>. Já para Amorim, essa atuação marca um ponto de inflexão da OMC, pois até então o que as grandes potências decidissem era visto como consenso<sup>63</sup>. No dizer do ministro de Indústria e Comércio indiano, as preocupações dos países em desenvolvimentos foram colocadas no centro das discussões e refletiram no resultado da conferência<sup>64</sup>.

---

<sup>62</sup> ZOELICK, Robert B. *America Will not wait for the won't-do countries*. *Financial Times*. 22/09/2003

<sup>63</sup> AMORIM, Celso. *The Real Cancun*. *The Wall Street Journal*. 25/09/2003

<sup>64</sup> India Infoline News. *India didn't yield any pressure: Jaitley*. 15/09/2003

Seguindo a linha de atuação do governo Lula de aproximação com países do sul em busca de uma nova geografia comercial, a convergência entre Brasil, Índia e China permitiu a formação de uma coalizão que ficou conhecida como G-20. Trata-se de um grupo informal de países em desenvolvimento, formalmente constituído em 20 de agosto de 2003, nas reuniões preparatórias para a V Conferência Ministerial, com o foco nas negociações agrícolas, eixo central da Rodada Doha.

A ação do grupo baseia-se no objetivo de integrar a agricultura ao sistema multilateral, justo e regrado do comércio internacional e na capacidade de conciliar interesses divergentes entre os membros. Para alcançar o objetivo é preciso remover as distorções que caracterizam as políticas agrícolas de países desenvolvidos e as barreiras – tarifárias e não-tarifárias – às exportações de produtos de interesse dos países desenvolvidos.

O Acordo-Quadro de julho de 2004 reflete os objetivos do grupo na sua fase inicial: respeitar o mandato de Doha e seu nível de ambição; apontar para resultados positivos de negociações de modalidades; e representar, além disso, melhoria substantiva em relação ao texto submetido em Cancún, em todos os aspectos da negociação agrícola.

Apesar da denominação, o grupo teve um número variado de participantes. Até o início de 2005 contava com 19 membros<sup>65</sup>. Depois alguns mais suscetíveis a pressões americanas como Colômbia, Peru e Uruguai retiraram-se, enquanto outros como a Nigéria aderiram de modo que passou a ser chamado pelo próximo chanceler Amorim de “G-X” ou “G-20 plus”. Atualmente conta com Argentina, África do Sul, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Equador, Egito, Guatemala, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Peru, Filipinas, Tailândia, Tanzânia, Uruguai, Venezuela, Zimbábue. O núcleo, porém, se constitui por Brasil, Índia, China, Argentina e África do Sul e através dos outros membros também se articula com os países da ACP, G-33 e G-90.

O mais dramático para a diplomacia brasileira no processo de articulação da coalizão foi o Uruguai. Foi o uruguaio Perez Del Carillo que redigiu a proposta de acordo de Cancun rechaçada pelo Brasil e demais países em desenvolvimento e desencadeador de todo o movimento. Depois lançou o referido diplomata candidato

---

<sup>65</sup> África do Sul, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, China, Cuba, Egito, Filipinas, Índia, Indonésia, México, Nigéria, Paquistão, Paraguai, Tailândia, Tanzânia, Venezuela e Zimbábue.

ao posto de diretor-geral da OMC, minando os interesses brasileiros de eleger o brasileiro Luiz Felipe de Seixas Corrêa. Mesmo vinculando o nome daquele diplomata ao fracasso da V Conferência, o Brasil não conseguiu o apoio dos latino-americanos, parceiros do G-20 e do grupo de Cairns para eleger seu indicado. Só em 2005, com a eleição de Tabaré Vasquez, ocorreu a adesão uruguaia.

O grupo compreende 63% de todos os agricultores, 51% da população mundial, 20% da produção agrícola mundial, 26% da exportação agrícola total e 17% das importações de produtos agrícolas. Pode, assim, atuar como uma ameaça unificada de veto a soluções e desempenhar um papel ativo. Ao invés de adotarem uma posição meramente reativa que lhes desqualificava nas discussões, negociaram uma coalizão temática em torno de questões instrumentais<sup>66</sup>. Inovaram a estratégia ao combinar coalizões de bloco com coalizões temáticas.

Nas palavras de Amorim,

“A decisão de fazer o G-20 foi um lance muito ousado. Hoje parece fácil e até óbvio. Na época, não era. O G-20 é uma conjunção de países em desenvolvimento que atua de maneira não confrontacionista, mas propositiva. Não é mais o Presidente Lula que diz que o G-20 mudou a geografia comercial do mundo. São os livros de Geografia da França. Todo mundo sabe que o Brasil tomou a liderança e assumiu os riscos do G-20. Diria sem falsa modéstia que o Brasil mudou a dinâmica das negociações da OMC”.<sup>67</sup>

A atuação do G-20 tem se caracterizado por uma posição propositiva. Como se trata de um grupo variado que engloba tanto países exportadores como importadores líquidos de alimentos, os consensos internos acabam por se constituir em um importante processo pré-negociação e não é estranho que, muitas vezes, estas posições se tornem comum na rodada. Por meio de propostas fundamentas e realistas, o grupo explora opções efetivas para reformar o setor agrícola dos países desenvolvidos.

A falta de resultados concretos em Cancun levou o grupo a promover reuniões ministeriais, técnicas e entre os chefes de delegação que buscaram discutir propostas específicas no contexto dos temas de agricultura e documentos que apoiassem a posição do grupo. A primeira reunião ministerial ocorreu em Brasília

<sup>66</sup> OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, n°2, 2005. p. 64

<sup>67</sup> AMORIM, Celso. Intervenção na Sessão de Abertura da Reunião de Alto Nível do G-20. Rio de Janeiro. 09/09/2006

visando à coordenação de posições e avanços na Rodada Doha e até hoje já ocorreram onze encontros.

Os ministros têm reafirmado a importância dos princípios desenvolvimentistas de Doha. Para transformar esta agenda em realidade, a agricultura deve ser incorporada ao sistema multilateral de comércio com vistas a eliminar as distorções existentes. Como a maior parte das populações dos países em desenvolvimento vive em áreas rurais é de grande interesse tornar o comércio agrícola mais justo.

O texto chama por uma contribuição dos países desenvolvidos e busca um disciplinamento mais forte do tema de modo a dificultar a concessão de subsídios e outros incentivos internos. Ainda requerem uma maior participação dos países de menor desenvolvimento relativo, para os quais é importante a existência de um regime diferenciado de preferências comerciais.

Outra característica do G-20 é a busca da intensificação do comércio Sul-Sul, que deveria receber atenção prioritária de todos os membros do grupo. O crescimento deste comércio contribuiria para a maior integração global. Amorim ainda acenou com a possibilidade de acordos preferenciais Sul-Sul como o acordo Mercosul – Comunidade Andina.

“Não há nenhuma estratégia terceiro-mundista por parte do Brasil. Não queremos trocar o Primeiro pelo Terceiro Mundo. O Brasil quer alargar as suas parcerias. E tem obtido resultados com isso. Exportamos para a China, para a Índia. E isso nos reforça na negociação com os países ricos. Não queremos recriar a velha UNCTAD (a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento, que nos anos 70 se tornou um fórum global de oposição aos Estados Unidos), fazer uma gritaria, confrontação. Estamos participando das negociações na Organização Mundial do Comércio, a OMC. Na última reunião da OMC, uniram-se pela primeira vez os objetivos de justiça social e livre-comércio. Até então havia aqueles que diziam que o livre-comércio era bom e depois viria a justiça social. Estamos mudando a geografia da negociação comercial do mundo, e queremos negociar de maneira equilibrada. Não estamos contra nenhum país, mas a favor dos nossos interesses”<sup>68</sup>.

Desta forma, existe uma grande convergência do G-20 com outros grupos como o grupo de países africanos e o G-90. O Brasil, inclusive, contatos com o grupo de Cairns e o G-90, grupo que tem atuado de modo complementar ao G-20 para Amorim. Durante a Conferência Ministerial da OMC, o G-90 também resistiu à

---

<sup>68</sup> MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Plano Purianual 2008 – 2011. Brasília, 4/05/2007.



inclusão de novos temas e buscou se concentrar no tratamento especial e diferenciado e na agricultura.

Ao final de seu discurso como convidado a Reunião do G-90 em Georgetown em 2004, o chanceler brasileiro conclama a união dos países:

“Os membros do G-90 têm a possibilidade de ganhar com a liberalização dos mercados agrícolas e a eliminação das distorções que os afligem. Mas, para chegar lá, precisamos da participação de todos os membros da OMC para apoiar nossa luta. Tenho certeza de contar com vocês!”<sup>69</sup>

O grupo de Cairns<sup>70</sup> foi criado em 1986, pouco antes do início formal da Rodada Uruguai, na cidade australiana de mesmo nome, com o objetivo de promover a liberação do comércio agrícola. Graças a seus esforços que se elaborou naquela rodada o Acordo de Agricultura da OMC e um cronograma de redução das tarifas, subsídios e apoio doméstico à agricultura. Todavia os resultados foram muito limitados e não se discutiu efetivamente os elevados subsídios concedidos pelos países desenvolvidos que protege o setor agrícola da concorrência externa.

Desde o término da Rodada, o grupo procurou manter-se articulado, monitorando o cumprimento da agenda agrícola. Com o passar do tempo foi se enfraquecendo, sobretudo pela posição conservadora da Austrália em atacar as práticas distorcivas da União Européia e dos Estados Unidos.

Na Reunião de Doha em 2001, passado o fracasso de Genebra em 1998 e Seattle em 1999, buscou-se recuperar a visibilidade da OMC visando a eliminação das desigualdades existentes no comércio internacional. Lançou-se a chamada Rodada do Desenvolvimento. Todavia as conversas posteriores demonstraram que o discurso não correspondia à prática e apenas impedia o avanço nas demandas dos países em desenvolvimento. Além da inclusão dos temas de Cingapura, os países desenvolvidos desejavam a prorrogação da Cláusula da Paz<sup>71</sup> prevista para acabar em dezembro de 2003. Todas estas questões chegaram abertas a Cancun.

A formação do G-20 não gerou o equilíbrio ou pôs fim às distorções no comércio internacional, mas trouxe maior confiança aos países em desenvolvimento

<sup>69</sup> Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Ministerial do G-90. Georgetown, 3 e 4 de junho de 2004. Disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acesso em 12 de março de 2009.

<sup>70</sup> Fazem parte do grupo: África do Sul, Argentina, Austrália, Bolívia, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonésia, Malásia, Nova Zelândia, Paquistão, Paraguai, Peru, Tailândia e Uruguai.

<sup>71</sup> A Cláusula da Paz fora prevista em 1995 com término em 2003 impedia a existência de litígios na OMC sobre setores protegidos no comércio internacional

na sua capacidade de influenciar o jogo, abrindo espaço, inclusive, para que outras coalizões. Consolidou-se como interlocutor nas negociações por traduzir o interesse dos países em desenvolvimento em propostas concretas e consistentes e sua habilidade de coordenar os membros e interagir com outros grupos da OMC.

Dado o sucesso do G-20, o Brasil se encontra em posição mais favorável no plano internacional de modo que se tornou uma voz mais relevante dentro da OMC. Para isso também contribuíram as vitórias brasileiras no Órgão de Solução de Controvérsias da OMC. Suas vitórias têm lhe conferido cada vez mais credibilidade e peso de suas opiniões. O país já participou de 23 casos como reclamante, 14 como reclamado e 49 vezes como terceira parte. Três dele, porém, merecem destaque na atuação do país Brasil vs. Canadá (Embraer), Brasil vs. Estados Unidos (Algodão) e Brasil vs. União Européia (Açúcar).

## 5. CONCLUSÃO

Ao analisar a Belle Époque e os antecedentes da Primeira Guerra Mundial, Barbara Tuchman, em *A Torre do Orgulho*, faz uma única menção ao Brasil: a participação na II Conferência da Haya de 1907. Ela cita, inclusive, o testemunho do delegado-chefe alemão, o Barão de Marschall Von Bieberstein, para quem “Barbarosa, do Brasil”, era o representante “mais chato”. Jean-Baptiste Duroselle, em sua *Histoire Diplomatique de 1919 à nos jours*, registra, em sumária referência, apenas o estardalhaço realizado junto com a Alemanha por um assento semipermanente na Liga das Nações.

Esses exemplos, inclusive o erro no nome e qualificativo dado a Rui Barbosa, revelam a insignificância do Brasil do século XIX e início do XX. Até mesmo outros países periféricos como Cuba, Vietnã e Egito recebiam maior destaque. Hoje, todavia, a atenção à imprensa internacional indica a existência de outro Brasil: ator ativo em muitos cenários, ao lado de um seletivo grupo de países em desenvolvimento ou articulador de consensos<sup>72</sup>.

Não se pode negar o quanto o país cresceu – em termos populacionais, políticos, sociais, tecnológicos – no século XX para preencher seu gigantismo territorial. Isso é resultado, também, da aceitação de uma dupla identidade como país em desenvolvimento, que o leva a recusa do conformismo, e como latino-americano, que o define geográfica e historicamente.

A dificuldade hoje em se definir o interesse nacional é reflexo dessa complexidade que caracteriza o Brasil atual. A diplomacia abre portas e canais de negociação, mas não cria ou inventa por si só os interesses. Seu papel é identificá-los dentro de marcos políticos e jurídicos, traduzindo-os em possibilidades externas. Desta forma, o debate que identifique os interesses comuns dos diversos grupos, aproxime a opinião pública e sociedade civil das negociações internacionais e permita denominador comum é tarefa imprescindível da construção de uma política externa de Estado.

A diplomacia é sim um meio de auxiliar no desenvolvimento nacional, projetando o país no exterior. Mas não pode reivindicar ao mundo que faça pelo

---

<sup>72</sup> DANESE, Sérgio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009. p. 21-24.

Brasil, o que o Estado e a sociedade não fazem por si só. O Brasil urbanizou-se, industrializou-se, democratizou-se, ampliou a pauta de exportações, mas não conseguiu vencer algumas falhas formativas básicas como a grande disparidade interna e a exclusão social. Para uma inserção internacional mais madura é preciso também que o país consiga superar estes desafios internos, melhore sua competitividade, amplie o perfil exportador, atenuar a desigualdade social, eleve os indicadores de educação e aperfeiçoamento tecnológico.

País de identidade complexa, o Brasil reúne elementos para projetar-se regional e globalmente na proporção de seus interesses e características circunstanciais do sistema, não podendo relegar nenhuma região do seu rol de relacionamentos. Se o mundo hoje se caracteriza por uma geografia variável, a atuação deve ser ampla ou limitada conforme o problema, operando-se por formas distintas.

Some-se a isso o fato de o país ser relativamente fraco, sendo assim, natural buscar alianças com parceiros igualmente fracos. Não se coloca, então, a opção de isolacionismo ou internacionalismo, mas quais alianças criar e como. Com uma postura ativa e pragmática, o Brasil busca aliados para cada problema, contestando sem desafiar os grandes e adequando um projeto de desenvolvimento à era da globalização.

A integração sul-americana e o aprofundamento do Mercosul, as discussões na OMC, a reforma do Conselho de Segurança da ONU e as associações Sul-Sul são exemplos da projeção da política externa brasileira na política interna e nas relações com seus parceiros. São áreas onde a questão da liderança brasileira surge naturalmente e suas conseqüências aparecem como inquietações e indagações obrigatórias.

Liderança não se apregoa, se exerce. É um ato de poder que decorre, entre outros, da capacidade econômica, tecnológica ou do prestígio. No caso brasileiro, é conseqüência da habilidade de gerar consensos e articular posições. Isso requer de um lado, a mobilização de recursos materiais e humanos e de outro, a existência de interesses e concepções firmes sobre o que se deseja.

Em política externa, e também na política interna, vale a lição napoleônica. O líder deve se mostrar a cavalo à frente da tropa, indicar o caminho, oferecer opções e induzir escolhas. Para isso, deve submeter-se ao perigo e assumir riscos. Neste ponto, o país deve ser consciência de suas capacidades antes de lançar em uma

empreitada. Todavia, liderança só se aprende agindo como líder que não pode vacilar nas suas avaliações e a partir delas propor caminhos.

A política externa brasileira se caracteriza por um elemento de continuidade que lhe traz regularidade e credibilidade e reconhecimento da sua condição de potência média participando ativamente do sistema internacional; e por um elemento que é resultado do jogo de pragmatismo e flexibilidade utilizados para a adequação e ajustes necessários para alcançar os objetivos.

Lula tem desenvolvido uma política externa própria, embora algumas características em curso tiveram início no governo de FHC. O atual governo devolveu a posição estratégica ao Itamaraty, passou a desenvolver uma intensa agenda internacional com otimismo e vontade política. Ao contrário da baixa estima pelo atraso do país existente nos governos anteriores, hoje o país busca brechas de atuação internacional.

A formação do IBAS e do G-20 é uma consequência da conjuntura atual na quais atores emergentes têm buscado novas possibilidades de modelar o sistema internacional. Estas coalizões representam uma inovação na forma de inserção dos países em desenvolvimento no cenário internacional, pois não são organização formal, um bloco ou uma aliança nem contam com sede ou secretariado.

Trata-se, na verdade, de um alinhamento de países com interesses em comum e estágios similares de desenvolvimento criado por razões de cunho endógeno. A formação destes grupos é um mecanismo que permite a coordenação de posições em temas importantes e falar de forma uníssona nos foros internacionais. Podem reforçar o diálogo e a cooperação na busca de objetivos comuns, o que pode ser alcançado em áreas específicas, mas não o tempo todo para todos os países.

Não se pode dar um grau de importância a estes blocos maior do que a racionalidade instrumental que os guia. A formação de coalizões veio para ficar e a ordem internacional tem permitido seu espaço e sustentação. Todavia, nem IBAS nem o G-20 mudarão a estrutura da ordem internacional. Embora todos os membros tenham interesses em comum, especialmente no caso do IBAS, nenhum dos parceiros é a prioridade da política externa do outro. A maioria dos membros detém pouco poder, sobretudo econômico, para sustentar os custos contínuos da empreitada original. Ainda, a maioria deles detém das mesmas vantagens

comparativas no comércio internacional, de modo que o aprofundamento das relações levará a choques inevitáveis.

No caso do IBAS, como o próprio nome diz, é um instrumento de diálogo, que tem sido conduzido de maneira consistente e abrangente em vários níveis. Seu papel é abrir o espaço em que os três países “afinam posições antes de sair para o mundo multilateral”, não gerar projetos, ações concretas e resultados a todo momento. Isso revela como a coalizão ainda é desconhecida e não bem compreendida por muitos setores das sociedades. Por isso, um ponto importante a se trabalhar é na divulgação, pois são raros os países com os quais o Brasil tenha se envolvido em um diálogo e coordenação política tão profundo quanto com Índia e África do Sul.

Por fim, pode-se afirmar que a manutenção das coalizões ainda tem um futuro incerto. Especialmente ao se considerar a possibilidade de os países desenvolvidos utilizarem barganhas cruzadas cooptando países menores em troca de benefícios específicos. O maior legado, então, é deixar aberta a porta para a criação de outras coalizões em momentos específicos, permitir ao Brasil explorar novas veredas para inserção neste grande mundo-sertão, pois como lembra Guimarães Rosa, viver no sertão “é negócio muito perigoso”.

De fato, não são poucos os constrangimentos que países intermediários enfrentam no seu processo de inserção internacional. Somente é possível vencê-los com satisfatórias condições domésticas. Mas se o sertão também “é onde o pensamento da gente se forma mais forte que o lugar”, o Brasil dá o primeiro passo rumo a inserção madura ao formar uma imagem própria reafirmando sua própria identidade internacional e sua conduta pautada nos princípios de direito internacional.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 47, nº 1, 2004.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *A Política Internacional do PT e a Diplomacia do Governo Lula*. In ALBUQUERQUE, José A. Guilhaon (Org.) *et alli*. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira*. São Paulo: USP, 1996. 2v.

ALMEIDA, Paulo Roberto. DIAZ, Miguel. *Brazil's Candidacy for Major Power Status*. The Stanley Foundation. Nov 2008

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Radiografia do Bric indagações a partir do Brasil*. Disponível [www.pralmeida.org](http://www.pralmeida.org) Acesso em 17/12/2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto. *Uma nova 'arquitetura' diplomática? – Interpretações divergentes sobre a política externa do Governo Lula (2003-2006)*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano. 49, nº 1, 2006.

AMADO, Rodrigo (Org.) Araújo Castro. Brasília: Editora UnB, 1982.

AMORIM, Celso Nunes. *O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas*. *Política Externa*, v. 3, n.4,1995. p.3-15

AMORIN, Celso. *A Diplomacia Multilateral do Brasil: Um tributo a Rui Barbosa*. Brasília: FUNAG, 2007.

AMORIN, Celso. *A política externa do governo Lula*. *Política Externa*. 1:31 Jul-Ago 2004.

AMORIM, Celso. Declaração conjunta à Imprensa dos Senhores Chanceleres, do Brasil, da África do Sul e da Índia. Brasília, 06/06/2003

AMORIM, Celso. *Discurso do Ministro Celso Amorim na Reunião Ministerial do G-90*. Georgetown, 3 e 4 de junho de 2004. Disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br). Acesso em 12 de março de 2009.

AMORIM, Celso. Entrevista Conjunta a Imprensa. Brasília, 6 de junho de 2003. Disponível em [www.mre.gov.br](http://www.mre.gov.br) Acesso em 18 abril de 2005.

AMORIM, Celso. Intervenção na Sessão de Abertura da Reunião de Alto Nível do G-20. Rio de Janeiro, 09/09/2006

AMORIM, Celso. *The Real Cancun*. The Wall Street Journal, 25/09/2003.

BERNAL-MEZA, R. *A política exterior do Brasil: 1990 - 2002*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, nº 1, 2002.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Repertório de Política Externa – Posições do Brasil*. Brasília: FUNAG, 2007.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático. *O G-20 e a OMC*. Brasília: FUNAG, 2007.

BUSS, Paulo Marchiori. FERREIRA, Jose Roberto. *IBAS Coordenação e Cooperação entre Países em Desenvolvimento*. Seminário Acadêmico IBAS, Rio de Janeiro, Brasil, 29 de agosto de 2008

CERVO, Amado Luiz. *Os objetivos da política exterior de Lula*. Colunas do Relnet, nº 10, 2004.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2007.

CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 45, nº1, 2002.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2002.

CERVO, Amado Luiz; RAPOPORT, Mario (Orgs.). *História do Cone Sul*. Brasília, Editora UnB/Revan, 1998.



CORRÊA, Luis Felipe de Seixas. Introdução. In: BRASIL. Ministério das Relações Exteriores / Fundação Alexandre Gusmão. *Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995. p.13-19.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *O Brasil e o mundo no limiar do novo século: diplomacia e desenvolvimento*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 42, nº1, 1999.

DANESE, Sérgio. *A escola da liderança: ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2009.

FERREIRA, O. *A crise da política externa: autonomia e subordinação?* Rio de Janeiro: Revan, 2001

FONSECA JR, Gelson. *Brasil como potência média: possibilidades de ação internacional* (Debate 1). In: SENNES, Ricardo Ubiratan. *Brasil e a política internacional*. Santiago do Chile: FLACSO, 1998b, p.17-24.

FONSECA JR., Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1999.

HOLBRAAD, Caarsten. *El papel de las portencias medias en la política internacional*. In *Estudios Internacionales*, año v, n. 17, 1972. p.53-75

HURREL, Andrew. *Some Reflections on the Role of Intermediate Powers in International Institutions* in HURREL, Andrew et alli. *Paths to Power: Foreign Policy Strategies of Intermediate States*. Washington: Woodrow Wilson International Center, 2000.

KEOHANE, Robert Owen. *Lilliputians' dilemmas: small states in the international politics*. *International Organizations*, v. 23, n.2, 1969. p.291-310.

KUNTZ, R. *O ex-chanceler e a diplomacia*. O Estado de S. Paulo, 5. Dez. 2004, p. D6

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAFER, Celso. *O Brasil e a Crise Mundial*. São Paulo: Perspectiva, 1984.

LESSA, Antonio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Relações Internacionais do Brasil: Temas e Agenda*. São Paulo: Saraiva, 2006. 2 vols.

LIMA, M. R. S. de. *Aspiração internacional e política externa*. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n.82, ano XIX, p.4-19, 2005.

LIMA, Maria Regia Soares de. *A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, nº1, 2005.

LIMA, Maria Regia Soares de. HIRST, Monica. *Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities*. *International Affairs*, ano 82, vol 1.

LIMA, Maria Regina S. *Na trilha de uma política externa afirmativa*. *Observatório da Cidadania*. Rio de Janeiro, IBASE, 2003, Relatório nº 7, Panorama brasileiro 2003, p. 94-100

LIMA, Maria Regina Soares de. *Decisões e Indecisões: um balanço da política externa no primeiro governo do Presidente Lula*. Carta capital, 27/12/2006.

MANDELA, Nelson. *South Africa's future foreign policy*. *Foreign Affairs*. Vol. 72, Nº5.

MARQUES, Sylvia Ferreira. LIMA, Maria Regina Soares de (Orient.) *A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995 – 2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2005.

MYIAMOTO, S. *O Brasil e as negociações multilaterais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 43, nº1, 2000.

OLIVEIRA, Amância Jorge Nunes; ONUKI, Janaina; OLIVEIRA, Emmanuel de. *Coalizões Sul-Sul e multilateralismo: Índia, Brasil e África do Sul*. *Contexto Internacional*, v.28, nº2, jul./dez. 2006

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política externa brasileira*. São Paulo, Editora Saraiva, 2005.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. *Alianças e coalizões internacionais do governo Lula: o Ibas e o G-20*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 48, nº2, 2005.

PINHEIRO, Leticia de Abreu. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2004.

RICUPERO, Rubens. *Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro, Record, 1995.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

SARAIVA, José Flávio S. (Org.) *História das Relações Internacionais Contemporâneas*. São Paulo: Editora Saraiva/IBRI, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. *As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 50, nº2, 2007.

LULA, Luiz Inácio Lula da. Primeiro pronunciamento do presidente eleito. 28 de outubro de 2002. Disponível em <http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/article.php?storyid=2317>. Acesso em 28/01/2009

SENNES, Ricardo Ubiraci. *Potência média recém-industrializada: parâmetros para analisar o Brasil*. *Contexto Internacional*, v.20, n.2, 1998. p.385-411

SOUZA, Amaury. *A Agenda Internacional do Brasil: Um Estudo sobre a Comunidade Brasileira de Política Externa*. Rio de Janeiro: CEBRI, 2005.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. *Teses, Dissertações, monografias e trabalhos acadêmicos*. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 2).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ. Sistema de Bibliotecas. *Citações e Notas de Rodapé*. Curitiba: Editora UFPR, 2007. (Normas para apresentação de documentos científicos, 3).

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: A Construção do Mercosul*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2002.

VIGEVANI, Tullo. CEPALUNI, Gabriel. *Lula's Foreign Policy and the Quest for Autonomy through Diversification*. *Third World Quarterly*, vol. 28, nº 7, 2007. p. 1309-1326.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O G-3 e o G-20: o Brasil e as novas coalizões internacionais*. Disponível em <http://www6.ufrgs.br/nerint/folder/artigos/artigo0644.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2009.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevycz. *As Bases do IBAS: o desenvolvimento e a inserção internacional da Índia, do Brasil e da África do Sul*. In III CNPEPI: *O Brasil no mundo que vem aí : Seminário IBAS*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

ZOELICK, Robert B. *America Will not wait for the won't-do countries*. *Financial Times*, 22/09/2003.

SARAIVA, José Flávio Sombra. *O Brasil e o Conselho de Segurança das Nações Unidas*. *Colunas do Relnet*, nº 11, mês 1-6, 2005. Disponível em [www.relnet.com.br](http://www.relnet.com.br). Acesso em 12 de julho de 2009.